

RÉGIME

ADMINISTRATIF ET FINANCIER

DES COMMUNES.

OUVRAGE DU MÊME AUTEUR

QUI SE TROUVE CHEZ LES MÊMES LIBRAIRES.

Recueil *méthodique et raisonné des Lois et Règlements sur la voirie, les alignements et la police des constructions*. 2 *vol. in*-8°, 1836.

PARIS. — IMPRIM. DE PAUL DUPONT,
rue Grenelle-St-Honoré, 55.

RÉGIME

ADMINISTRATIF ET FINANCIER

DES COMMUNES

OU

RÉSUMÉ PRATIQUE

DES RÈGLES DE LA LÉGISLATION ET DE LA JURISPRUDENCE

EN MATIÈRE D'ADMINISTRATION COMMUNALE.

SUIVI

DU RECUEIL DES INSTRUCTIONS DU MINISTRE DE L'INTÉRIEUR,

SUR LA COMPTABILITÉ ET LES AUTRES PARTIES DE CE SERVICE.

Par H.-J.-B DAVENNE,

Chef de la section administrative des communes au ministère de l'intérieur.

Nouvelle Édition,

Revue et complétée, contenant les dernières instructions et décisions de principe intervenues sur cette matière.





A PARIS,

A LA LIBRAIRIE ADMINISTRATIVE DE PAUL DUPONT,

Rue de Grenelle-Saint-Honoré, 55;

ET CHEZ LES PRINCIPAUX LIBRAIRES DE PARIS ET DES DÉPARTEMENTS.

1844.

RÉGIME

ADMINISTRATIF ET FINANCIER

DES COMMUNES.

INTRODUCTION.

Dans un ouvrage dont le but est essentiellement d'utilité pratique, des discussions purement théoriques pourraient difficilement trouver place : aussi avons-nous cru devoir nous abstenir de toute dissertation sur l'origine, la nature et les droits du pouvoir municipal, comme en général sur les hautes questions de principe que la législation moderne a, pour la plupart, maintenant résolues. Ces questions sont aujourd'hui épuisées ; tout a été examiné, discuté, approfondi, soit dans le sein des chambres, soit dans des traités fort savants et fort répandus (1). Il ne s'agit donc plus de remonter à l'origine des choses, ni de commenter d'anciennes lois qui n'ont plus désormais qu'un intérêt historique ; mais d'indiquer et de résoudre les difficultés d'application que peut rencontrer, pour la bonne administration des communes, l'exécution des lois nouvelles prises comme point de départ.

De tout temps cette branche importante de notre organisation administrative a été l'objet de la sollicitude des gouvernements

(1) Il suffit de citer les œuvres des Henrion de Pansey, des de Gérando, des Macarel, des Cormenin, et autres maîtres de la science.

qui se sont succédé, comme l'attestent les nombreuses dispositions qui l'ont réglementée, et qui, pour la plupart, empreintes à un certain degré du caractère politique propre à chaque régime, offrent de fréquentes contradictions et une confusion inévitable. La loi du 21 mars 1831 sur l'organisation des corps municipaux, et celle du 18 juillet 1837, qui détermine leurs attributions, y ont introduit des améliorations réelles, quoique, à notre avis, encore fort incomplètes; mais cette législation nouvelle laisse subsister, sur beaucoup de points, les règles antérieures, résultant, soit de lois, de décrets ou d'ordonnances non entièrement abrogés, qui sont épars dans le *Bulletin des lois*, soit d'avis du conseil d'État et d'instructions trop peu connus, soit enfin de nombreuses décisions ministérielles rendues dans des cas spéciaux et qui sont admises comme formant une sorte de jurisprudence.

Il ne pouvait donc qu'être utile de résumer et de réunir en corps de doctrine toutes les dispositions législatives ou réglementaires en vigueur sur les différentes parties du service communal, en y rattachant la solution des questions que soulève l'application des règles générales à chaque cas particulier. Tel est le but que nous nous sommes proposé en publiant cet ouvrage, qui ne traite que de l'administration des communes proprement dite, et par là nous entendons spécialement le mode de création et d'emploi des ressources affectées aux dépenses communales, c'est-à-dire uniquement ce qui concerne les intérêts financiers de la commune en même temps que l'accomplissement de ses obligations légales.

Ainsi, nous ne nous occuperons ni de la police municipale, qui ferait seule la matière d'un livre, et sur laquelle il existe déjà des traités très-complets (1), ni des attributions des maires comme délégués du pouvoir central, ni des questions d'orga-

(1) Notamment celui que viennent de publier MM. Miroir et Brissot de Warville. (Dupont.—1844.)

nisation municipale. Nous ne parlerons pas non plus des actions judiciaires, des partages, des modes de jouissances, des affouages, des droits d'usage et de vaine pâture, etc., toutes matières qui sortent du cercle ordinaire des questions purement administratives et financières dans lesquelles nous avons dû nous renfermer.

Le plan de notre travail se trouvait naturellement tracé par la loi du 18 juillet 1837. C'est simplement en effet un commentaire des articles 30, 31 et 32 de cette loi que nous avons entrepris de présenter, en donnant, sous un titre correspondant à chacun des paragraphes dont ces articles se composent, un exposé aussi complet qu'il était possible des règles de la législation et de la jurisprudence sous le double rapport des intérêts administratifs et des besoins financiers; règles dont la connaissance ne sera pas moins utile, nous le croyons, aux administrations locales pour les guider dans leur marche, qu'aux autorités chargées de contrôler leurs actes, et qui, elles-mêmes, ont besoin de s'éclairer, dans ce contrôle, des décisions du pouvoir supérieur sur les différents points qui peuvent donner matière à contestation.

L'ordre que nous avons suivi est conséquemment celui qui nous était indiqué par la loi municipale ; c'est-à-dire que nous avons divisé l'ouvrage en deux parties, dont la première traite des *dépenses* et comprend les différents paragraphes de l'article 30 de la loi qui spécifient les dépenses obligatoires imposées aux communes, et la seconde, consacrée aux *recettes*, donne les règles applicables aux recettes ordinaires et extraordinaires qui font l'objet des articles 31 et 32, ainsi qu'aux points d'administration qui s'y rattachent.

La classification des dépenses communales en dépenses *obligatoires* et *facultatives* existait avant la loi de 1837, qui n'a fait qu'y donner une sanction nécessaire, afin d'assurer au besoin l'acquittement de certaines charges, que jusqu'alors les conseils municipaux pouvaient repousser au préjudice des intérêts

des tiers, à défaut de dispositions formelles qui en déterminassent le caractère exigible.

Cette distinction, aujourd'hui légalement établie, est essentielle à bien observer quand il s'agit d'user des moyens coercitifs dont le pouvoir supérieur dispose, surtout s'il y a nécessité de recourir d'office à la voie rigoureuse de l'impôt à défaut de ressources locales disponibles; aussi avons-nous cru nécessaire de préciser avec un soin particulier les cas où l'autorité administrative peut et doit procéder par les voies de contrainte, et d'insister sur l'accomplissement des formes à suivre pour assurer la confirmation et le maintien de ses décisions en cas de recours.

Parmi les charges imposées aux communes à titre obligatoire, celles qui concernent le service du culte avaient surtout besoin d'être bien définies. Nous avons également donné à l'exposé des principes et des règles administratives sur cette matière fort sujette à controverse, tous les développements qu'exigeait son importance.

Le mode d'exécution des travaux communaux, les questions relatives à la propriété, à la translation, à l'entretien des cimetières devaient aussi trouver place dans la partie qui traite des dépenses. Un chapitre est consacré à l'examen et à la discussion des principes qui régissent ces divers points d'administration.

Mais c'est principalement dans la partie de l'ouvrage qui traite des recettes que se présentent des questions graves et nombreuses autant que variées.

Parmi ces recettes, il en est plusieurs qui s'opèrent dans les mêmes formes que l'impôt, soit direct, soit indirect, qu'elles tendent à augmenter dans une proportion plus ou moins forte, et qui, par là même, suscitent quelquefois de sérieuses difficultés. Ainsi, les centimes additionnels extraordinaires sont rangés dans la première catégorie; les octrois, les péages appartiennent à la seconde. C'est surtout dans la création de l'assiette des taxes d'octroi que la tâche de l'administration est

laborieuse et souvent délicate. Il est à remarquer effectivement que cet impôt affecte à la fois l'industrie agricole et manufacturière, puisqu'il frappe sur tous les produits sans distinction, la consommation et l'intérêt des classes pauvres par son influence sur le prix des denrées dans les villes, le revenu public en ce qu'il atteint des objets (les liquides en général) qui sont déjà imposés au profit du trésor.

Sous ces divers rapports, l'établissement des octrois appelle une vigilante sollicitude de la part des deux administrations auxquelles la loi en a remis le contrôle ; savoir, celle de l'intérieur, qui intervient au nom des communes et qui doit en même temps protection aux intérêts généraux de la production et de la consommation ; et la régie des contributions indirectes, qui gère ou surveille la perception des droits, et dont la mission a plus spécialement pour objet d'assurer le prélèvement du dixième, attribué au trésor sur la somme des produits.

On conçoit tout ce qu'un semblable concours de droits et d'intérêts, souvent difficiles à concilier, laisse de prise à la critique dans une matière qui touche de si près aux questions d'économie sociale si vivement controversées de nos jours, et combien, dès lors, il est essentiel de fixer les vrais principes auxquels doivent se conformer, dans leurs propositions, les fonctionnaires municipaux que la loi investit à cet égard d'un droit d'initiative à peu près absolu.

Par la même raison, les règles en matière de droits de place aux halles, ports, foires et marchés, de pesage, mesurage, et autres taxes qui atteignent indirectement les objets de consommation, n'étaient pas moins importantes à bien préciser. Enfin l'administration des biens communaux, les concessions pour sépultures privées dans les cimetières, les recettes et produits extraordinaires de toute nature, sont autant de matières sur lesquelles, à défaut d'une législation homogène et complète, les administrations locales ont besoin d'être éclairées des lumières de la jurisprudence ou aidées du secours d'une appré-

ciation raisonnée : c'est à ce besoin que nous nous sommes efforcé de satisfaire.

Un aperçu de la richesse des communes donnera la mesure de l'intérêt qui s'attache à la bonne direction de leur administration financière. Nous l'empruntons au rapport présenté au roi par M. de Gasparin, ministre de l'intérieur, le 5 avril 1837.

Suivant ce document, les communes possédaient à cette époque :

En biens fonds, affermés par bail, un revenu de...........		6,748,390 fr.
En y réunissant le produit des coupes ordinaires de bois, ci.		3,328,629
Et celui des taxes affouagères et de pâturage, ci...........		9,926,780
On trouve que leur revenu immobilier s'élève annuellement à		20,003,799
Si l'on y ajoute le produit des droits perçus pour la location des emplacements dans les halles et autres établissements appartenant aux communes, ci..............................		13,689,041
on obtient, comme représentant le total du revenu foncier, un chiffre de..		33,692,843
A quoi il faut ajouter :		
1° Les cinq centimes additionnels pour dépenses ordinaires..............................	9,415,485	
2° Les attributions sur patentes.............	1.861,935	
3° Les impositions pour dépenses annuelles facultatives..............................	9,128,950	
4° Le produit brut de l'octroi..............	67,568,855	
5° Les rentes sur l'Etat....................	2,812,258	
6° Les rentes sur particuliers et les intérêts de capitaux placés..........................	688,906	
7° Les taxes communales diverses...........	2,331,522	
8° Les intérêts des fonds placés en compte courant au Trésor..........................	1,428,556	
9° Les recettes à titres divers	12,456,523	
	107,692,950—	107,692,950
Ce qui donne pour la somme totale des revenus communaux ordinaires..		141,385,793 fr.

Quant aux recettes extraordinaires, elles ont présenté en 1836 les résultats suivants, savoir :

1° Ventes d'immeubles................................	2,288,276 fr.
2° Coupes extraordinaires de bois......................	7,368,436
3° Impositions pour dépenses extraordinaires...........	4,690,558
4° Emprunts..	2,524,393
A reporter......	16,871,663

D'autre part......	16,871,663
5° Dons et legs....................................	91,298
6° Recettes éventuelles diverses......................	7,681,612
TOTAL..........	24,644,573 (1)

On peut juger par cet aperçu de l'importance et de la variété des ressources financières des communes, en même temps que de la nécessité de faire pénétrer la lumière dans toutes les parties d'un servic dont dépend la conservation d'une branche

---

(1) Pour compléter ce tableau de la situation financière des communes, nous devons joindre à ce résumé des recettes celui des dépenses. Le voici tel que le présente le rapport au roi du 5 avril 1837 :

DÉPENSES ORDINAIRES.

Frais d'administration............	Personnel..........	13,793,334 fr.
	Matériel............	4,485,676
Entretien des immeubles communaux	....	7,794,717
Police et salubrité...............	Personnel..........	7,145,356
	Matériel............	6,276,926
Frais d'administration de l'octroi et dixième du Trésor....		12,062,766
Secours publics....................		14,220,731
Garde nationale....................		3,190,623
Instruction publique................		15,618,623
Culte.............................	Personnel..........	3,244,236
	Materiel............	1,426,155
Intérêts d'emprunt..................		5,877,10
Pensions de retraite et secours........		367,005
Contributions des propriétés communales, prélèvement pour casernement............		13,436,042
Dépenses diverses..................		10,603,736
		121,565,049

DÉPENSES EXTRAORDINAIRES EN 1836.

Travaux publics..................	Pour le culte........	3,570,925
	Pour l'instruction publique............	2,389,998
	Pour divers services..	18,515,694
Acquisitions d'immeubles..........	Pour le culte........	644,785
	Pour l'instruction publiques...........	849,581
	Pour divers services..	1,037,969
Acquisitions de rentes et remploi de capitaux............		300,892
Dépenses diverses extraordinaires......................		7,956,745
		38,286,585

aussi féconde de la fortune publique : c'est à quoi ont tendu, surtout depuis quelques années, tous les soins de l'administration centrale, et le succès de ses efforts sera d'autant plus assuré que les fonctionnaires des divers ordres appelés à s'y associer seront mieux éclairés sur l'étendue et les limites de leurs obligations et de leur pouvoir.

Nous donnons à la suite et par forme d'appendice, avec les annotations nécessaires outre le texte de la loi sur les attributions municipales, un recueil des circulaires ministérielles postérieures à 1830, auxquelles nous nous référons dans le corps de l'ouvrage, et qui ont paru jusqu'au moment de la présente publication.

PREMIÈRE PARTIE.

CHAPITRE PREMIER.

DU BUDGET ET DES COMPTES.

§ 1er. — Du Budget.

I. Avant d'entrer dans l'examen des principes qui régissent l'administration et la comptabilité des communes, il nous paraît à la fois utile et logique de parler de l'acte essentiel, qui fait la base des opérations comme la règle de conduite des agents de ce service; c'est-à-dire de la formation du *budget* communal.

Nous n'avons pas besoin d'expliquer ce qu'on entend par ce mot, qui reviendra fréquemment sous notre plume. On sait que c'est l'état, arrêté chaque année, des recettes et des dépenses de la commune pour l'année suivante, qui prend le nom d'exercice. On en trouvera les modèles à la suite des circulaires des 10 août 1835, 18 octobre 1838 et 13 décembre 1841, à l'appendice qui termine cet ouvrage.

II. Les recettes et dépenses des communes ne peuvent être faites qu'en vertu du budget de chaque exercice ou d'autorisations supplémentaires. (*Ordonnances* des 23 avril 1823 et 31 mai 1838. — *Instruct. génér. du minist. des finances* du 17 juin 1840, art. 699.)

Toute recette ou dépense faite en dehors de cette règle, est réputée *comptabilité occulte*, et donne lieu à poursuites envers les agents qui y ont participé (1).

III. C'est au 1er janvier que commence l'exercice de l'année, et il finit au 31 décembre; mais il est accordé, pour compléter les opérations, un délai de trois mois, qui expire par conséquent au 31 mars de la seconde année. (*Ordonn.* des 1er mars 1835 et 31 mai 1838. — *Instruct. génér.* du 17 juin 1840, art. 701.) Aux termes de l'ordonnance du 1er mars 1835,

(1) L'ordonnance du 23 avril 1823 (7e série, bullet. 603) porte, art. 14: « Toutes recettes et tous payements faits pour le compte des communes, sans « l'intervention de leurs receveurs municipaux, donneront lieu aux poursuites « autorisées par les lois contre les personnes qui ont indûment disposé des de- « niers publics. »

ce délai était de six mois, expirant au 30 juin pour les communes dont les receveurs sont justiciables de la Cour des comptes, c'est-à-dire celles qui ont 30,000 fr. et plus de revenus. Mais on ne tarda pas à reconnaître les inconvénients de ce défaut d'uniformité dans l'application d'une même règle, et une ordonnance royale du 24 janvier 1843, notifiée aux préfets par une circulaire du 7 février suivant, a ramené, pour ces communes comme pour les autres, la clôture définitive de l'exercice au 31 mars. (*Voir l'ordonnance et la circulaire à l'appendice.*)

IV. Au maire est remis le soin de préparer et de proposer au conseil municipal réuni en session annuelle et ordinaire du mois de mai, le budget de l'exercice suivant. (*Lois* des 14 décembre 1789 et 28 pluviôse an VIII; *arrêté* du 4 thermidor an X; *décret* du 14 février 1806; *ordonnances* des 28 janvier 1815 et du 31 mai 1838, art. 434.) Les budgets adoptés par les conseils municipaux sont ensuite adressés par les maires au sous-préfet, et transmis par celui-ci, avec son avis, au préfet, qui approuve ceux des communes dont les revenus s'élèvent à moins de cent mille francs. Ceux des villes dont les revenus sont de cent mille francs et au-dessus, sont adressés par le préfet au ministre de l'intérieur pour être approuvés par le roi. (Loi du 18 juillet 1837, art. 33 (1).) Ces envois doivent être faits sans retard. Les budgets des villes à soumettre à la sanction royale doivent parvenir au ministre de l'intérieur avant le 1er septembre, afin que tous les budgets communaux soient remis, à la fin de chaque année, pour l'exercice qui va s'ouvrir, aux receveurs municipaux qui sont chargés de les exécuter, et qui les reçoivent par l'entremise des receveurs des finances. (*Instr. gén.* du 17 juin 1840, art. 702 et 703.)

V. Cependant le législateur a dû prévoir le cas où le budget d'un exercice ne pourrait être approuvé ni par conséquent remis au receveur municipal avant l'ouverture de cet exercice. Dans ce cas, les recettes et dépenses *ordinaires* continuent à être faites jusqu'à l'approbation du budget, conformément à celui de l'année précédente. (*Loi* du 18 juillet 1837, art. 35.—*Ordonn.* du 31 mai 1838, art 437.)

VI. Comme corollaire de cette disposition, l'instruction générale du ministre des finances, du 17 juin 1840, rappelle (art. 704) que l'article 15 de la loi du 18 juillet 1837 donne au préfet le pouvoir de suppléer, soit par lui-même, soit par un délégué spécial, à l'action du maire, dans le cas où ce fonctionnaire négligerait de soumettre le budget de la commune à la

---

(1) Aux termes du dernier paragraphe du même article, le revenu d'une commune est réputé atteindre cent mille francs, lorsque les recettes ordinaires constatées dans les comptes se sont élevées à cette somme pendant les trois dernières années.

délibération du conseil municipal. Elle ajoute (art. 709) que, conformément à ce que prescrit l'article 39 de la loi du 18 juillet 1837, si un conseil municipal n'allouait pas les fonds exigés pour une dépense obligatoire, ou n'allouait qu'une somme insuffisante, l'allocation nécessaire devrait être inscrite au budget par ordonnance du roi pour les communes dont le revenu est de cent mille francs et au-dessus, et par un arrêté du préfet en conseil de préfecture, pour celle dont le revenu est inférieur. D'où il suit que si un conseil municipal rejetait ou refusait de voter le budget de la commune dans son ensemble, il devrait être dressé par l'administration locale un budget d'office dans lequel seraient comprises seulement les dépenses déclarées obligatoires par la loi, et qui serait soumis à l'autorité compétente pour être approuvé suivant les formes accoutumées (1).

VII. Les crédits reconnus nécessaires après le règlement du budget sont

---

(1) Cette prescription a soulevé une grave question. L'article 35 de la loi municipale s'exprime ainsi : « Dans le cas où, *par une cause quelconque*, le budget d'une commune n'aurait pas été approuvé avant le commencement de l'exercice, les recettes et dépenses ordinaires continueront, jusqu'à l'approbation de ce budget, à être faites conformément à celui de l'année précédente. » On a cru pouvoir soutenir que, dans leur généralité, ces expressions : *par une cause quelconque*, s'appliquaient à tous les cas, embrassaient toutes les éventualités, même celle du refus de concours d'un conseil municipal; une telle interprétation, a-t-on dit, serait conforme aux principes d'une bonne administration, en ce qu'elle donnerait à l'autorité supérieure, dans l'intérêt même des communes, le moyen d'assurer d'une manière permanente tous leurs services ordinaires, et de prévenir les inconvénients fort graves que l'interruption de ces services pourrait entraîner.

Mais on répond à ces objections, qu'une pareille doctrine tendrait à un but contraire à celui que s'est proposé le législateur; qu'elle se concilierait difficilement avec les principes généraux de nos lois nouvelles, dont l'objet a été d'émanciper les communes en reconstituant le pouvoir municipal; qu'enfin ce serait, jusqu'à un certain point, rendre illusoires les garanties d'indépendance que ces lois ont voulu donner aux administrations communales, et paraître confisquer leurs droits et leurs prerogatives au profit du pouvoir administratif superieur; qu'au surplus, il resulte de la discussion de la loi du 18 juillet 1837, que le but réel de l'article 35 a été de donner aux communes une garantie contre les retards que l'approbation de leurs budgets pourrait avoir à subir, et non pas à l'autorité supérieure une faculté coërcitive à l'égard des conseils municipaux qui négligeraient ou refuseraient de voter le budget (*a*).

Nous ne nous dissimulons pas la force de ces raisons, mais, à n'envisager que le côté purement pratique de la question, si l'on considère que la situation

(*a*) Il peut arriver, dit le rapport de M. Vivien à la chambre des deputés (page 84), « que l'approbation du budget n'ait pas été donnée avant le commencement de l'exercice auquel il s'applique ; dans ce cas, le budget précédent sert de base et de titre pour les dépenses ordinaires. »

délibérés et approuvés dans les mêmes formes que les budgets eux-mêmes. Ces crédits additionnels sont autorisés par le préfet dans les communes dont il règle le budget, et par le ministre dans les autres. Toutefois, pour ces dernières, les crédits supplémentaires destinés à faire face à des dépenses urgentes peuvent être approuvés par les préfets, à charge d'en rendre compte immédiatement au ministre de l'intérieur. (*Loi* du 18 juillet 1837, art. 34. — *Ordonn.* du 31 mai 1838, art. 436. — *Instr. gén.* du 17 juin 1840, art. 705.)

VIII. Aux termes de la loi municipale de 1837, articles 36 et 38, l'autorité qui règle le budget communal a le droit de réduire ou de rejeter tout ou partie des dépenses proposées; mais elle ne peut ni augmenter ces dépenses ni en introduire de nouvelles au budget qui lui est soumis, qu'autant qu'elles sont obligatoires. Ce respect de l'initiative des corps municipaux se montre dans toutes les circonstances analogues, et il est de principe invariable que l'autorité administrative ne peut modifier les propositions des administrations locales, en matière financière, que dans un sens restrictif, sauf les cas d'exception prévus par la loi.

IX. Les conseils municipaux peuvent porter au budget un crédit pour dépenses imprévues. La somme inscrite pour ce crédit ne peut être réduite ou rejetée qu'autant que les revenus ordinaires, après avoir satisfait à toutes les dépenses obligatoires, ne permettraient pas d'y faire face, ou qu'elle excéderait le dixième des recettes ordinaires.

Le crédit pour dépenses imprévues est employé par le maire avec l'approbation du préfet pour les budgets réglés par le roi, et du sous-préfet pour les budgets réglés par le préfet. Dans les communes autres que les chefs-lieux de département ou d'arrondissement, le maire peut employer le montant de ce crédit aux dépenses urgentes, sans approbation préalable, à la charge d'en informer immédiatement le sous-préfet, et d'en rendre compte au conseil municipal dans la première session ordinaire qui suit la dépense effectuée. (*Loi* du 18 juillet 1837, art. 37.)

Le fonds des dépenses imprévues ne peut être employé à payer des dé-

---

anormale résultant du refus de concours d'un conseil municipal, est exceptionnel et d'ailleurs transitoire; que l'autorité supérieure, qui n'a pas fait cette situation n'interviendrait ici que dans un intérêt de conservation et à l'effet de garantir les communes des suites presque toujours onéreuses pour elles d'un vote qui n'est le plus souvent que le fruit de l'irréflexion, de la passion ou de l'erreur, on sera conduit, sinon à partager l'opinion que nous venons de reproduire, du moins à regretter que la nouvelle loi municipale n'ait pas prévu le cas de ce refus de concours et remis à l'autorité tutrice des communes le pouvoir nécessaire pour en prévenir les fâcheuses conséquences.



penses qui auraient été faites pendant un exercice autre que celui pour lequel le fonds a été alloué, non plus que des dépenses proposées au budget et qui auraient été rejetées. En général, aucune dépense dont l'objet sort de la classe de celles qui s'effectuent habituellement en vertu des lois et règlements généraux ne doit avoir lieu sur ce fonds, à moins d'une autorisation spéciale de l'autorité qui règle le budget. (*Instr. gén.* du 17 juin 1840, art. 707.)

Telles sont les principales dispositions législatives et réglementaires qui régissent la formation des budgets communaux. (*Voir pour les développements les circulaires à l'appendice.*)

§ 2. — Des Comptes.

X. Nous passons à l'examen des règles relatives aux comptes à rendre par les maires et les receveurs municipaux.

L'article 23 de la loi du 18 juillet 1837 est ainsi conçu : « Le conseil municipal délibère sur les comptes présentés annuellement par le maire. Il entend, débat et arrête les comptes de deniers des receveurs, sauf règlement définitif, conformément à l'article 66 de la présente loi. » C'est-à-dire, sauf apurement définitif par le conseil de préfecture pour les communes qui ont moins de trente mille francs de revenu, et par la cour des comptes pour celles dont le revenu est supérieur.

XI. Dans la session où les conseils municipaux délibèrent sur le budget du prochain exercice et *avant cette délibération*, il doit être procédé au règlement définitif de l'exercice clos. A cet effet, lorsque l'époque de la clôture de l'exercice est arrivée, le maire dresse, de concert avec le receveur municipal, un état des dépenses faites au 31 décembre précédent qui n'ont pas été payées, soit parce que les entrepreneurs ou fournisseurs n'ont pas produit en temps utile les pièces nécessaires pour la liquidation de leurs créances, soit parce qu'ils n'ont pas réclamé, avant la clôture de l'exercice, le payement des mandats qui leur ont été délivrés. Cet état qui doit être certifié conforme aux écritures, tant par le receveur que par le maire, sous leur garantie et leur responsabilité respectives, reste entre les mains du receveur municipal qui est provisoirement autorisé à solder sur les fonds de sa caisse, les restes à payer constatés par l'état, sans pouvoir toutefois dépasser la limite des crédits ouverts au budget définitif pour l'article de dépense sur lequel porte le reste à payer. (*Instr. gén.* du 17 juin 1840, art. 711 et 712.)

XII. Le maire prépare en même temps le compte de l'exercice clos qui doit comprendre, en recette et en dépense, toutes les opérations faites sur

un exercice jusqu'à l'époque de la clôture. Il joint à ce compte en deniers tous les développements qui doivent en former la partie morale. De son côté, le receveur municipal établit, d'après ses écritures, dans les quinze jours qui suivent l'époque de la clôture de l'exercice, un compte de situation de l'exercice clos. Ce compte est remis par le receveur au maire pour être joint, comme pièce justificative, au compte administratif et aux autres pièces relatives au règlement de l'exercice. (*Id.*, art. 713 et 714.)

XIII. Au moyen de ces documents réunis aux budgets de l'exercice et aux titres de recette, tels que contrats de vente, baux, etc., que le receveur doit représenter, le maire prépare le procès-verbal de règlement définitif qu'il présente, avec toutes les pièces justificatives, à la délibération du conseil municipal, dans sa session ordinaire du mois de mai. (*Id.* art. 715.)

XIV. Le conseil municipal procède au règlement définitif ainsi qu'il suit : En ce qui concerne les *recettes*, le conseil ramène les évaluations du budget au chiffre des produits réels résultant des titres définitifs; il rapproche ensuite les recouvrements faits de la somme des produits constatés, afin de reconnaître s'il y a balance entre eux ou s'il reste encore des parties à recouvrer; dans ce dernier cas, il apprécie les motifs du non-recouvrement; il admet s'il y a lieu le reliquat en non-valeur, ou il renvoie la recette à l'exercice suivant, soit que le recouvrement ne puisse encore être obtenu, soit que le reliquat doive être mis à la charge du receveur. Les sommes admises en non-valeurs sont déduites du montant des recettes, ainsi que les sommes dont la recette est renvoyée à l'exercice suivant; mais, à l'égard de ces dernières, il doit être fait mention de l'obligation imposée au receveur de les comprendre dans son prochain compte. Dans aucun cas cependant, le conseil ne peut apporter aucune modification au chiffre des comptes présentés, le jugement de ces comptes étant attribué par la loi, soit à la cour des comptes, soit au conseil de préfecture. En ce qui concerne les *dépenses*, le conseil municipal rapproche les payements du montant des crédits alloués, par le budget ou par les autorisations supplémentaires; il fixe les excédants de crédits, et il détermine s'ils proviennent de dépenses effectives restées inférieures aux crédits présumés ou de dépenses non entreprises dans le courant de la première année de l'exercice, de dépenses faites mais non liquidées ou mandatées à l'époque de la clôture de l'exercice; enfin de dépenses mandatées, mais pour lesquelles les mandats n'avaient pas été payés à la même époque. Le conseil prononce l'annulation de ces excédants de crédits. (*Id.*, art 716.)

Nous ne croyons pas nécessaire d'entrer ici dans de plus amples déve-

loppements, ne pouvant mieux faire que de nous référer, pour les détails de l'opération du règlement de comptes, aux instructions du ministre de l'intérieur, notamment aux circulaires des 28 avril 1834, 10 avril, 20 août 1835 ; 17 mars, 15 juin 1836 ; 1er juillet 1837 et 2 novembre 1839, qu'on trouve à leur date à la fin de l'ouvrage, ainsi qu'aux modèles qui les accompagnent.

XV. Mais nous insisterons sur l'observation d'un principe qui domine toutes les dispositions réglementaires relatives à la gestion des revenus communaux et dont on ne saurait trop recommander l'application comme une des garanties les plus efficaces des intérêts financiers des communes ; c'est celui qui consacre d'une manière absolue la séparation des fonctions d'ordonnateur des dépenses de celles de payeur ou de receveur.

Ce principe est aujourd'hui passé dans la loi, qui l'a formulé en termes précis. L'article 64 de la loi municipale du 18 juillet 1837 porte :

« Toute personne autre que le receveur municipal qui, sans autorisation légale, se serait ingérée dans le maniement des deniers de la commune, sera, par ce seul fait, constituée comptable : elle pourra, en outre, être poursuivie en vertu de l'article 258 du Code pénal, comme s'étant immiscée sans titre dans des fonctions publiques. »

Nous n'avons pas besoin d'insister sur ce que cette disposition générale d'exclusion s'applique au maire de la commune particulièrement.

De nombreuses ordonnances rendues au contentieux avaient déjà fixé invariablement la jurisprudence sur ce point important, et il avait été posé comme règle que, lorsqu'un maire s'est rendu volontairement comptable des deniers de la commune, en faisant recette ou dépense de ses deniers, il est justiciable du conseil de préfecture ou de la cour des comptes. (*Arr. du cons.* du 7 août 1835, du 14 juin 1837, et autres espèces.)

Le rapport fait à la chambre des députés sur le projet de loi municipale ne laisse aucune incertitude à cet égard ; on y lit, p. 102 :

« Le maire est ordonnateur ; le receveur est comptable ; ces deux titres ne doivent pas être confondus. Le maire ne doit effectuer aucune recette. S'il excédait son droit de simple ordonnateur, toutes les dispositions de lois qui règlent les obligations spéciales des receveurs lui seraient virtuellement applicables. Il dénaturerait son caractère et deviendrait responsable (1). »

(1) Dans la séance de la chambre des députés, du 10 février 1837, un membre (M. de Laplagne) ayant proposé d'insérer dans la loi une disposition conforme à ce principe, le rapporteur (M. Vivien) déclara que la commission adoptait cette proposition qui consacrait l'état de choses existant. « Les « maires qui font des recettes, ajoutait-il, sont, en effet, d'après la jurisprudence constante de la cour des comptes et du conseil d'Etat, considérés « comme comptables. »



CHAPITRE II.

DES FRAIS DE BUREAU ET AUTRES RELATIFS AU SERVICE DE LA MAIRIE.

I. Ces frais sont ceux que l'article 30 de la loi municipale du 18 juillet 1837 énumère dans ses premiers paragraphes, à savoir : 1° l'entretien, s'il y a lieu, de l'hôtel de ville ou du local de la mairie ; 2° les frais de bureau et d'impression ; 3° l'abonnement au Bulletin des lois ; 4° les frais de recensement de la population ; 5° enfin ceux des registres de l'état civil et des tables décennales.

§ 1er. — Entretien, s'il y a lieu, de l'hôtel de ville ou du local de la mairie.

II. Une seule observation se présente sur ce point, et c'est l'énoncé même de la loi qui la suggère.

On ne peut s'empêcher de remarquer, en effet, que les termes dans lesquels cette disposition est conçue offrent une certaine ambiguïté, en ce que, bien qu'elle soit classée parmi les prescriptions impératives de la loi, la phrase restrictive : *s'il y a lieu*, semblerait laisser à l'administration locale la liberté de se soustraire à l'obligation qu'elle impose. Mais, en se reportant à la discussion de la loi, on voit que la commission de la chambre des députés avait d'abord proposé de ranger cette charge au nombre des dépenses facultatives, en objectant que beaucoup de communes ne possédant point d'hôtel de ville, l'obligation qu'on leur imposait dans ce cas serait sans application possible. Ce n'est qu'après une discussion assez prolongée que, par une sorte de composition, la disposition débattue a été classée définitivement au titre des dépenses obligatoires, mais avec cette réserve *s'il y a lieu,* qui ne signifie autre chose sinon que l'hôtel de ville, ou le local de la mairie, sera entretenu par la commune, là où il existe un édifice affecté à cet usage.

Quant au mode d'exécution des travaux d'entretien, rien de particulier n'est prescrit, et l'on rentre tout naturellement à cet égard dans l'application des règles ordinaires en matière de travaux communaux. (*Voir* au chap. 6.)

III. Nous nous bornerons à rapporter ici la circulaire du ministre de

l'intérieur, du 13 novembre 1810, sur l'abus des logements accordés dans les hôtels de ville, et dont les prescriptions n'ont rien perdu de leur force.

« Dans quelques villes, dit cette instruction (*Recueil des circulaires du ministre de l'intérieur*, t. II, p. 240), les bâtiments des hôtels de ville sont affectés en partie à des services particuliers; des maires et des adjoints ou d'autres administrateurs y sont logés.

« Cet usage est contraire aux intentions du gouvernement.

« Ces bâtiments doivent être réservés, en entier, tant pour la tenue des séances des conseils municipaux et les bureaux des mairies, que pour les autres besoins publics; et dans aucun cas, sous aucun prétexte, ils ne peuvent être occupés par des fonctionnaires de quelque ordre que ce soit.

« Je vous invite à veiller à ce que, dans toutes les villes de votre département, on se conforme, en ce point, à cette disposition. »

§ 2.—Frais de bureau et d'impression.

IV. Les frais d'administration des communes, aux termes de l'article 12 de l'arrêté du gouvernement du 4 thermidor an X, doivent être portés aux budgets communaux dans un chapitre séparé des autres dépenses; mais un décret du 17 germinal an XI (3e série, bulletin 268) a déterminé d'une manière plus spéciale en quoi consistent ces frais, et en a réglé en même temps la quotité légale, du moins pour les communes jouissant d'un certain revenu.

L'article 1er de ce décret porte : « Dans toutes les villes qui ont 20,000 fr. de revenu et au-dessus, et dont la population est au-dessous de cent mille âmes, les frais d'administration qui consistent en abonnements de journaux, registres de l'état civil, entretien de la maison commune (non compris le loyer), le bois, la lumière, encre, papier, ports de lettres, impressions et affiches, les greffiers, secrétaires, commis, agents, huissiers, sergents, appariteurs, sonneurs, gardes champêtres et employés quelconques, les fêtes nationales et dépenses imprévues, sont fixés à 50 centimes par habitant sur les états de population arrêtés en conseil d'Etat. »

V. L'instruction du ministre de l'intérieur du mois de floréal de la même année, relative à l'exécution de cet arrêté (*Rec. des circ.*, t. Ier, p. 267), contient des observations qui méritent une attention particulière; on y lit ce passage :

« La différence des dénominations usitées par les différentes villes pour désigner les agents du service municipal dont les traitements font partie de ces frais, n'a pas permis de les caractériser avec toute la précision con-

venable. Mais, pour remplir l'intention de l'article 1er, il faut ranger dans cette classe tous les employés, quel que soit leur titre ou leur office, qui ne sont point attachés à un service extraordinaire ou particulier à la localité, comme sont les officiers de port dans les places maritimes de commerce, mais qui remplissent des fonctions dont la nécessité ou l'importance peut se mesurer sur la population.

« Tels sont les adjoints des commissaires de police, leurs agents, les voyers, les pompiers, et même toutes les dépenses de police qui n'auraient point un service effectif et défini, comme l'entretien des pavés, réverbères, etc., mais qui seraient présentées sous le titre vague et indéfini de dépenses secrètes, extraordinaires, imprévues, de sûreté, salubrité, etc. »

Nous devons toutefois ajouter que les classifications établies tant par le décret de germinal an XI que par la circulaire précitée, sont fort rarement observées aujourd'hui dans la rédaction de la plupart des budgets communaux.

VI. D'autres instructions ministérielles, notamment celle du 16 avril 1817 (*Rec. des circ.*, t. III, p. 192), contiennent aussi des dispositions utiles à rappeler.

Ainsi, selon cette dernière instruction, les allocations pour frais d'administration des communes, calculées à raison de 50 centimes par habitant, ne peuvent être augmentées qu'autant que la population serait plus élevée, et que sa force actuelle aurait été reconnue par une nouvelle ordonnance (1).

La même circulaire rappelle que c'est sur le fonds des frais d'administration que doivent être acquittés tous les traitements, gages et salaires, à l'exception toutefois du garde champêtre, dont le traitement, en cas de nécessité, peut faire l'objet d'une allocation particulière au budget.

Celui du ou des commissaires de police est également en dehors des 50 centimes affectés aux frais d'administration.

Il en est de même du traitement du receveur municipal, fixé suivant les bases posées par l'ordonnance du 17 avril 1839.

Nous dirons plus loin comment il doit être procédé à l'égard de ces derniers traitements. (*Voir* au chap. suivant) (2).

(1) Une autre circulaire du ministre de l'intérieur, du 14 avril 1812 (*Rec.*, t. II, p. 323), porte que les 50 centimes pour frais d'administration seront fixés d'après le recensement approuvé en conseil d'Etat, jusqu'à ce qu'un dénombrement postérieur ait été homologué ; qu'on n'ajoutera point à cet article sous prétexte de suppléer à l'insuffisance de ce fonds, et qu'on ne fera de ce supplément l'objet d'aucun article particulier. S'il paraissait indispensable d'en obtenir un, on ne pourrait le demander qu'en joignant un état détaillé des frais d'administration.

(2) Depuis la nouvelle organisation du service des postes (loi du 3 juin 1829),

VII. Au surplus, l'augmentation de travail nécessitée dans les bureaux des mairies par l'exécution des diverses lois rendues depuis quelques années, a eu pour effet d'accroître les frais d'administration de telle sorte que, dans beaucoup de communes, ils dépassent aujourd'hui le taux de 50 centimes par habitant, même en n'y comprenant ni les dépenses pour fêtes publiques, ni les traitements des agents de police, ni plusieurs autres articles énoncés au décret de germinal an XI. Le ministre de l'intérieur, dans une circulaire du 15 juin 1836 (*Voir* cette circulaire à sa date à la fin du volume), a reconnu qu'il n'y avait pas lieu de rejeter absolument des budgets les crédits plus considérables votés par les conseils municipaux lorsqu'ils ne paraîtraient pas dépasser l'exigence des besoins réels, mais que, pour ne pas s'écarter des dispositions légales, il fallait ne faire figurer au chapitre des dépenses ordinaires que le crédit rigoureusement calculé sur le chiffre de la population, sauf à reporter le supplément d'allocation indispensable au chapitre des dépenses extraordinaires et à le faire disparaître, si les dépenses pouvaient être ramenées ultérieurement dans les limites de la loi.

VIII. Mais c'est toujours dans ces limites qu'il faut se renfermer, s'il y a contestation entre les conseils municipaux et les autorités administratives supérieures sur la conservation ou l'établissement des services qui rentrent dans cette catégorie des dépenses communales. Une décision motivée du ministre de l'intérieur vient à l'appui de notre observation.

Le procureur du roi d'une ville du midi ayant invité l'autorité municipale à s'assurer des décès, avant d'autoriser les inhumations, conformément à l'article 77 du Code civil, le maire a proposé au conseil municipal la nomination d'un officier de santé qui seconderait, dans l'exercice de ses fonctions, l'adjoint chargé de l'état civil.

Le conseil municipal a rejeté cette proposition, et le préfet a demandé au ministre si l'on pouvait considérer comme obligatoire, bien qu'elle ne fût pas énoncée dans l'article 30 de la loi du 18 juillet 1837, la dépense du traitement d'un officier de santé qui serait chargé de constater les décès.

« Le deuxième paragraphe de cet article, a répondu le ministre, s'appliquant au traitement de *tous* les agents du service communal, celui de l'officier de santé préposé à la constatation des décès s'y trouve nécessairement compris.

« En effet, de l'impossibilité où se trouve le maire ou l'adjoint délégué par lui, de s'assurer par lui-même des décès, dans une ville populeuse, résulte l'obligation d'en charger un agent ayant les connaissances requises

---

le traitement des messagers piétons a cessé d'être à la charge des communes, et ne figure plus conséquemment dans la nomenclature des fonds de cotisations municipales. (*Voir* la circulaire du 25 novembre 1836, à la fin du vol.)

pour un semblable service; et c'est ce qui a lieu dans la plupart des grandes villes; la dépense de ce traitement, étant la conséquence d'une obligation imposée par la loi, peut être considérée comme autorisée implicitement par l'article 30 de la loi du 18 juillet 1837, n° 21, § 2, suivant les explications contenues dans la circulaire du 17 août de la même année concernant les dépenses prescrites par des lois spéciales (1). Toutefois, il faut se reporter ici aux dispositions de la législation antérieure. Or, l'arrêté du gouvernement, du 17 germinal an XI, relatif aux dépenses de l'administration des communes, porte : « Dans toutes les villes, etc. » (*Voir* le texte de ce décret, p. 20.)

« La question se réduit donc à savoir si les frais d'administration de la ville, augmentés du traitement d'un officier de santé chargé de constater les décès, ne dépasseraient pas 50 centimes par habitant. Dans ce cas, ce traitement pourrait être imputé légalement, comme vous le proposez, sur les frais de bureau de la mairie; dans le cas contraire, ce n'est qu'en opérant des réductions sur les autres dépenses du service qu'on pourrait parvenir à pourvoir à ce besoin; et comme, en résultat, il s'agit d'une dépense obligatoire sur laquelle il vous appartient de statuer, vous devriez, en toute hypothèse, le conseil municipal préalablement entendu, procéder conformément aux dispositions combinées des art. 30 et 39 de la loi du 18 juillet. » (*Le min. de l'int. au préfet de l'Aude*, 10 novembre 1838) (2).

---

(1) Voir cette circulaire à sa date, à la fin du volume.

(2) En rapportant cette décision dans le seizième volume, page 56, de son *Mémorial des percepteurs*, M. Durieu, dont l'opinion fait autorité en pareille matière, y joint les réflexions qui suivent :

« La loi du 18 juillet 1837, en énumérant les *dépenses obligatoires* à la charge des communes, a rempli une lacune importante dans la comptabilité municipale; mais elle n'a pas fait disparaître toute difficulté en ce qui concerne la fixation du chiffre de ces mêmes dépenses. L'article 39 a bien essayé de poser quelques règles à cet égard : la pratique n'a pas tardé à démontrer qu'elles sont insuffisantes. Cet article, en effet, distingue parmi les *dépenses obligatoires*, 1° d'une part, celles qui, bien qu'annuelles, sont *fixes* de leur nature, et dont la quotité, par conséquent, résulte du titre même qui les a établies; il en est de même des dépenses extraordinaires, dont la fixation est toujours aussi nécessairement faite par une décision formelle; cette classe de dépenses est portée pour sa quotité ainsi fixée; 2° d'autre part, celles qui sont annuelles et *variables*. Ici, comme il n'y avait guère de moyen possible de régler par avance le chiffre d'une dépense qui n'a d'autre limite que celles des besoins constatés, et que le législateur ne voulait pas remettre à la discrétion de l'autorité supérieure le soin de le déterminer, la loi a prescrit de prendre le terme moyen de la quotité de cette dépense durant les trois dernières années. Ce système qui, au premier abord, a pu paraître assez raisonnable, a cependant un inconvénient grave. Quand il s'agit d'un service établi depuis longtemps, rien de mieux que d'en fixer la dépense sur la moyenne des trois der-

IX. On vient de voir comment il doit être procédé relativement à l'établissement des services nouveaux qui peuvent être réputés obligatoires. A l'égard de ceux qui existent et qu'un conseil municipal pourrait compromettre, en réduisant ou en refusant d'allouer, sans raison valable, les frais nécessaires à leur entretien, l'autorité administrative supérieure trouverait encore dans l'article 39 de la loi du 18 juillet 1837, combiné avec la législation antérieure, l'indication de la marche qu'elle aurait à suivre.

S'il s'agissait, par exemple, de s'opposer à la réduction ou à la suppression du traitement du secrétaire de la mairie, qui fait nommément partie des frais d'administration énoncés dans le décret du 17 germinal an XI (1), elle devrait d'abord examiner si le montant total des frais d'administration, ce traitement compris, n'excède pas 50 centimes par habitant. Dans ce cas, le préfet, après avoir mis le conseil municipal à demeure, prendrait, en conseil de préfecture, un arrêté par suite duquel la somme nécessaire,

---

niéres années; mais s'il s'agit d'un service obligatoire et qui n'a pas encore été mis en activité dans la commune, comment, dans ce cas, calculer la moyenne? Évidemment il y a là une lacune. — Aussi n'est-ce qu'à la dernière extrémité qu'il faut recourir au système de la quotité moyenne, et il doit sembler préférable de ramener autant que possible la dépense à un chiffre *fixe*, soit en trouvant dans une disposition légale les bases de cette fixation, soit en la faisant résulter de la décision d'une autorité compétente, quand on peut en faire intervenir une. C'est ainsi, au surplus, que l'administration de l'intérieur procède dans la pratique. »

Cette opinion nous semble conforme aux vrais principes, et nous ne pouvons que nous y associer entièrement.

(1) Les secrétaires de mairie ont été institués par l'article 32 de la loi du 14 décembre 1789, sous le titre de secrétaires-greffiers. Ils étaient nommés par le conseil général de la commune.

Ils ont été maintenus par la loi du 19 vendémiaire an IV, et celle du 11 frimaire an VII les chargeait d'effectuer les recettes et dépenses municipales.

Mais la position légale de ces agents n'ayant pas été confirmée par les lois postérieures, notamment par celle du 28 pluviôse an VIII, qui garde le silence à cet égard, ils n'ont plus aucun caractère public, ainsi que l'a établi un avis du conseil d'État, approuvé le 2 juillet 1807 (4e série, bulletin 150), et portant : « ..... Que les employés des mairies qui se qualifient de *secrétaires* ou de *secrétaires généraux*, n'ont point de caractère public; qu'ils ne peuvent rendre authentiques aucun acte, aucune expédition, ni aucun extrait des actes des autorités; que notamment les extraits des actes de l'état civil ne peuvent être délivrés que par le fonctionnaire public dépositaire de ces registres; et qu'en général, et pour prévenir toute équivoque à l'avenir, le ministre doit rappeler aux maires que, dans les actes où l'administrateur est le seul responsable, sa signature est seule nécessaire, et qu'il ne doit point y en être apposé d'autre.

Cet avis a été notifié aux préfets, par une circulaire ministérielle du 30 juillet 1807. (*Rec.*, t. II, p. 47.) (*Voir*, au surplus, celle du 1er août 1832, à la fin du volume.)

calculée sur la quotité moyenne du traitement des trois dernières années, serait inscrite au budget de la commune.

X. Que si les frais d'administration absorbaient au delà de la fixation légale de 50 centimes par habitant, de telle sorte que tout ou partie du traitement moyen ne pût être régulièrement alloué d'office, le préfet devrait vérifier si, parmi les divers articles de dépense dont ce chapitre du budget de la commune se compose, il n'y en aurait pas d'étrangers à ceux dont le décret de germinal an XI donne la nomenclature, dans le tableau nº 2 qui y est annexé. En cas d'affirmative, il serait autorisé à retrancher ou à réduire ces articles pour faire place au traitement du secrétaire, comme étant plus spécialement obligatoire aux termes du décret de l'an XI.

XI. Autrement, et s'il n'y avait pas possibilité de trouver dans la réduction des autres dépenses le moyen de rétablir ce traitement, le préfet devrait s'abstenir de toute mesure de contrainte qui ne reposerait sur aucune base légale.

XII. Dans les cas les plus ordinaires, c'est-à-dire pour les frais d'administration qui concernent les petites communes, c'est la quotité moyenne des trois dernières années qui doit seule être prise pour base, en cas de résistance de la part des conseils municipaux; et l'allocation par le préfet, ou même l'imposition d'office par ordonnance, ne souffre ici aucune difficulté. (*Le min. de l'int. au préfet des Côtes-du-Nord*, 22 décembre 1837. Ordonnance du 26 juin 1839, *Oise.* — *Saint-Arnould.*)

XIII. *Frais d'impression.* A l'égard des frais d'impression, la circulaire du 17 janvier 1837 (*voir* à la fin du volume) donne l'énumération des imprimés le plus en usage dans le service municipal. Il convient d'y ajouter le registre dont la tenue est recommandée par l'instruction du 3 janvier 1838 pour recueillir les arrêtés des maires. (*Voir* ibid.)

XIV. *Comptabilité.* Les frais d'administration étant payables par douzièmes, les mandats relatifs à ces dépenses sont délivrés à la fin de chaque mois. (*Inst. gén. du min. des finances*, du 17 juin 1840, art. 857) (1).

Quant aux fonds destinés au payement des frais d'impression spécialement, ils sont centralisés à titre de *cotisations municipales* à la caisse du receveur général du département, et employés sur mandats du préfet. (*Circulaire* du 25 novembre 1836. *Voir* à la fin du volume.)

(1) Aucune dépense ne peut être acquittée par les receveurs municipaux si elle n'a été préalablement ordonnancée sur un crédit régulièrement ouvert.— Les maires, ou les adjoints qui les remplacent, sont les seuls ordonnateurs des dépenses municipales. — Leurs ordonnances ou mandats doivent énoncer l'exercice auquel ils s'appliquent. Ils sont délivrés au profit et au nom des créanciers directs des communes. (*Inst. gén. du min. des finances*, du 15 décembre 1826, art. 720, 721, 722.)

§ 3.—Abonnement au Bulletin des Lois.

XV. Un arrêté des consnls du 29 prairial an VIII (3e série, bull. 30) a décidé : « Art. 1er. Le bulletin des lois sera envoyé aux maires de toutes les commnnes de la république. Le prix de l'abonnement est fixé à 6 fr., à partir du 1er vendémiaire an IX. (Art. 2.) Ces abonnements font partie des dépenses communales, et le payemont en sera effectué, par les percepteurs, entre les mains des recevours particuliers, sur le recouvrement des centimes additionnels. (Art. 3 et *circulaire du ministre de l'intérieur* du 8 messidor an VIII.)

Bien que le prix d'abonnement ait été postérieurement augmenté et porté à 9 fr., les communes continnent à recevoir, par exception, le Bulletin des lois au prix de 6 fr. par an.

XVI. Les maires sont chargés de veiller à la conservation de la collection. Ils en sont personnellement responsables. Cette collection doit rester au secrétariat de la mairie; elle ne peut, sous aucun prétexte, en être distraite. Le fonctionnaire sortant en fait la remise à son successeur : l'état doit en être alors régulièrement constaté. « Si cette formalité a été omise, le maire est présumé avoir reçu la collection complète de son prédécesseur, et, si des numéros sont égarés ou détruits, il paraît naturel d'en mettre le remplacement à sa charge. (*Avis du comité de l'intérieur*, du 25 juin 1830. *Tarn.—Saint-Michel Labadie*) (1).

§ 4.—Frais de recensement de la population.

XVII. Ces frais, quant à la portion mise à la charge des communes, ne consistent, à proprement parler, quo dans la fourniture des imprimés dont le prix est payé sur les fonds de cotisations municipales, suivant la marche indiquée par les circulaires précitées du ministre de l'intérieur, des 25 novembre 1836 ot 17 janvier 1837. (*Voir* à ces dates, à la fin du volume.)

XVIII. Depuis un premier recensement fait en 1806, un assez grand nombre d'instructions adressées, en divers temps, par l'administration centrale aux préfets, en ont prescrit le renouvellement, devenu nécessaire pour constater le chiffre oxact de la population de chaque commune, et servir à la classification qu'exigent certaines opérations administratives telles que la classification du taux des droits d'entrée, de celui des patentes, le recrutement, etc.

(1) Les communes jouissent aussi d'une forte remise sur le prix des bulletins détachés dont elles ont besoin pour compléter leurs collections; le prix de vente de chaque numéro est réduit en leur faveur à dix centimes la feuille au lieu de vingt, et le volume à 3 fr. au lieu de 6.

XIX. Les instructions dont nous parlons étaient, pour la plupart, accompagnées d'un modèle de tableau à peu près semblable à celui de 1806 et qui devait servir de base au travail demandé. C'est conformément à celle qui porte la date du 26 juin 1820 (*Rec.*, t. IV, p. 57) qu'a été établi le premier recensement quinquennal publié officiellement par l'ordonnance du 16 janvier 1822, et qu'ont été dressés successivement les tableaux de population annexés aux ordonnances des 15 mars 1827, 11 mai 1832 et 30 décembre 1836. (*Voir* les circ. des 10 avril 1836 et 29 mai 1837, à la fin du volume.)

Les tableaux qui accompagnent les ordonnances des 25 octobre et 20 décembre 1842 diffèrent toutefois des précédents, en raison de la distinction qui a été faite dans le nouveau recensement, entre la population sédentaire et la population flottante ou mobile des communes.

§ 5. — Frais des registres de l'état civil et des tables décennales

XX. Ces frais se composent : 1° de la fourniture des registres; 2° du timbre des feuilles; 3° du prix du transport de ces registres.

Des formules d'actes de l'état civil ont été envoyées dès l'an XII, par l'administration centrale aux préfets (*circul.* du 25 frimaire, *Rec.*, t. I, p. 349) pour être réimprimées et remises aux maires, au commencement de chaque année; mais, par suite d'inexactitudes signalées dans la rédaction des actes, ces formules ont été reproduites dans une autre circulaire du 22 février 1822 (t. V, p. 9.).

Le ministre ajoutait qu'elles étaient données à titre de conseil et de guide, mais non avec obligation de s'y conformer d'une manière absolue.

Une instruction du 13 mai 1810 (t. II, p. 185) a prescrit, en outre, l'impression, en tête des registres, et toujours aux frais des communes, d'une formule destinée à constater que le président du tribunal a visé et parafé chaque feuillet.

Par une autre circulaire, du 28 octobre 1814 (t. V, p. 548), le ministre de l'intérieur, pour prévenir tout abus dans cette branche de la comptabilité communale, a décidé que, chaque année, le budget de chaque commune contiendrait une allocation pour le papier timbré de l'année suivante, qui se trouverait ainsi payé d'avance.

Enfin, une autre circulaire, du 18 août 1825 (t. V, p. 410), a mis le transport des registres à la charge des communes et invité les préfets à prescrire le mode le moins dispendieux.

Telles sont les principales dispositions qui ont déterminé les obligations des communes en ce qui concerne les frais relatifs à la tenue des registres

de l'état civil (1) dont le mode de recouvrement est réglé aujourd'hui par l'instruction du 25 novembre 1836, citée plus haut.

XXI. Quant aux tables décennales, un décret du 20 juillet 1807 (4e série, bull. 154) envoyé aux préfets le 3 septembre de la même année, y a pourvu ainsi qu'il suit :

« Art. 1er. Les tables alphabétiques des actes de l'état civil continueront à être faites annuellement et refondues tous les dix ans pour n'en faire qu'une seule par commune à compter du dernier jour complémentaire an X (21 septembre 1802) jusqu'au 1er janvier 1813, et ainsi successivement de dix ans en dix ans. »

Les tables annuelles sont faites par les officiers de l'état civil dans le mois qui suit la clôture du registre de l'année précédente et demeurent annexées à chacun des doubles registres, et une double expédition en est adressée par les maires au greffe du tribunal civil dans les trois mois. (Art. 2.)

Les tables décennales sont faites dans les six mois de la onzième année par les greffiers des tribunaux de première instance (art. 3) en triple expédition, l'une pour le greffe, une autre pour le préfet du département, et la troisième pour chaque commune du ressort. (Art. 5.)

Les unes et les autres doivent être sur papier timbré, et certifiées par les dépositaires respectifs. (Art. 4.)

Les expéditions destinées à la préfecture sont payées aux greffiers des tribunaux sur les fonds départementaux à raison d'un centime par nom,

---

(1) L'adjoint du maire chargé de l'état civil ne doit pas, le maire présent, faire les actes en son propre nom. Il ne remplit cette fonction qu'en vertu d'une délégation spéciale du maire ; et l'acte serait vicieux s'il ne faisait pas mention de cette délégation. (*Circulaire déjà citée*, du 30 juillet 1807.)

A diverses reprises, et par circulaires des 31 octobre 1808, 4 octobre 1824 et 22 novembre 1829, le ministère de l'intérieur a invité les préfets à rappeler aux maires des communes les obligations qui leur sont imposées par l'article 80 du Code civil, ainsi conçu :

« En cas de décès dans les hôpitaux militaires, civils, ou autres maisons publiques, les supérieurs, directeurs, administrateurs et maîtres de ces maisons, seront tenus d'en donner avis, dans les 24 heures, à l'officier de l'état civil qui s'y transportera pour s'assurer du décès et en dressera l'acte..... sur les déclarations qui lui en auront été faites, et sur les renseignements qu'il aura pris. — Il sera tenu, en outre, dans lesdits hôpitaux et maisons, des registres destinés à inscrire ces déclarations et ces renseignements. — L'officier de l'etat civil enverra l'acte de décès à celui du dernier domicile de la personne décédée, qui l'inscrira sur les registres. »

(Voir pour les extraits des actes de l'état civil, au chapitre VI de la deuxième partie.)

non compris le prix du timbre; et chaque feuille doit contenir quatre-vingt-seize noms ou lignes (art. 6). Les expéditions destinées aux communes sont payées par chacune d'elles et sont conformes aux autres. (Art. 7.)

Il n'est dû au greffier, pour l'expédition de celle qui doit rester au tribunal, que le remboursement du prix du papier timbré. (Art. 8.)

XXII. A ces dispositions qui continuent de régir la matière, une circulaire du directeur général de la comptabilité des communes et des hospices, en date du 7 août 1813 (t. II, p. 470) ajoutait que la dépense des tables décennales payable par les communes, aux termes des articles 6 et 7 du décret ci-dessus rappelé, devant être considérée comme extraordinaire, il y avait lieu d'en assurer le payement, faute d'autre crédit, sur le fonds des dépenses imprévues; et qu'il était plus régulier, d'ailleurs, que le prix des tables ne fût acquitté que lorsqu'elles auraient été livrées et vérifiées, sauf aux greffiers à se pourvoir auprès du ministre de la justice pour obtenir l'avance du papier timbré.

La comptabilité de cette dépense, comme celle des frais des registres de l'état civil, est réglée maintenant par l'instruction du 25 novembre 1836, sur les fonds de cotisations municipales.

CHAPITRE III.

DES TRAITEMENTS ET PENSIONS.

I. Ce chapitre comprend les paragraphes 6, 7, 8 et 9 de l'article 30 de la loi municipale, qui concernent, savoir :

Le traitement du receveur municipal, du préposé en chef de l'octroi, et les frais de perception;

Le traitement des gardes des bois de la commune et des gardes champêtres;

Le traitement et les frais de bureau des commissaires de police;

Enfin, les pensions des employés municipaux et des commissaires de police régulièrement liquidées et approuvées.

SECTION PREMIÈRE.

DES TRAITEMENTS DU RECEVEUR MUNICIPAL ET DU PRÉPOSÉ EN CHEF DE L'OCTROI.

§ 1er.—Traitement du receveur municipal.

II. Ce n'est guère qu'en l'an VII que le gouvernement, en traçant quelques règles pour la nomination des receveurs des communes, s'occupa aussi de la fixation du traitement de ces comptables. La loi du 11 frimaire an VII attribua la recette des *communes* aux percepteurs des contributions directes (art. 30), celle des *municipalités* au secrétaire de la mairie (art. 33), enfin celles des *communes qui formaient à elles seules un canton* à un préposé spécial nommé par l'administration municipale (art. 35). Dans le premier cas, c'est-à-dire quand la recette était attribuée au percepteur, ce comptable recevait, pour ce service, sur les centimes spécialement affectés aux dépenses municipales, une remise égale à celle qu'il touchait pour le recouvrement des contributions de l'État; mais il n'avait aucune remise sur les autres revenus que pouvait avoir la commune. Ce recouvrement, d'après les termes mêmes de l'article 39 de la loi précitée du 11 frimaire, était une des charges de son adjudication; car, à cette époque, la perception de l'impôt était, comme on sait, mise en adjudication publique. Dans le deuxième cas, on se bornait à augmenter le traitement du secrétaire (art. 40); dans le troisième cas, le préposé spécial devait jouir d'un traitement fixe réglé par

l'administration municipale, sauf l'approbation de l'administration du département. (Art. 41.)

III. Après que la loi du 28 pluviôse an VIII eut supprimé les municipalités de canton et toute l'organisation communale créée par la constitution de l'an III, l'arrêté du 4 thermidor an X ordonna qu'il serait établi, dans toutes les communes qui avaient plus de 20,000 francs de revenus, un receveur spécial dont le traitement serait, sur le vote du conseil municipal, porté au budget de la commune, sous l'approbation du gouvernement. Dans les communes ayant moins de 20,000 francs de revenus, les percepteurs restaient chargés de la recette municipale aux conditions précédemment déterminées par la loi du 11 frimaire an VII.

Cependant l'attribution donnée aux conseils municipaux de voter le traitement du receveur spécial était trop vague et pouvait prêter à l'arbitraire. Aussi l'administration sentit-elle la nécessité de poser quelques bases pour la fixation de ces traitements. L'arrêté du 17 germinal an XI décida qu'ils ne devraient pas dépasser 5 p. 0/0 dans les communes dont les revenus ne s'élevaient pas à plus de 100,000 francs, et 1/2 p. 0/0 sur l'excédant de 100,000 francs.

IV. Le décret du 30 frimaire an XIII, sans prescrire aucune modification aux bases de l'arrêté du 17 germinal an XI, disposa seulement que les percepteurs qui faisaient la recette des communes dont le revenu était inférieur à 20,000 francs, comme les receveurs spéciaux, jouiraient de remises proportionnelles, qui seraient déterminées, à l'égard des percepteurs spéciaux. Il y avait encore entre ces agents cette différence, que les percepteurs ne devaient point obtenir de remises sur le produit des centimes additionnels et le dixième des patentes, parce qu'ils en recevaient déjà en qualité de percepteurs, tandis que les receveurs spéciaux étaient rétribués sur l'ensemble de leurs recouvrements.

V. Enfin, le décret du 24 août 1812 statua d'une manière plus explicite. Il voulut que les traitements des receveurs municipaux des communes qui ont 10,000 francs ou plus de revenus ne pussent excéder les proportions suivantes, savoir : 4 p. 0/0 sur les premiers 20,000 francs de recettes ordinaires, dans les communes dont les recettes sont confiées au percepteur des contributions;

5 p. 0/0 sur les premiers 20,000 francs de recettes ordinaires, dans les communes où les recettes sont confiées à des receveurs spéciaux;

Et, dans toutes les communes, 1 p. 0/0 sur les sommes excédant 20,000 francs, jusqu'à un million; et 1/2 p. 0/0 sur toutes celles qui s'élèvent au delà d'un million.

Ces tarifs n'étaient, au surplus, qu'énonciatifs du maximum des traitements, lesquels devaient être réglés définitivement dans le budget de

chaque ville, sur la proposition nécessaire du conseil municipal, l'avis du sous-préfet et l'avis du préfet, conformément à l'article 7 du décret du 30 frimaire an XIII.

VI. La loi du 18 juillet 1837 sur l'administration municipale n'a rien innové en ce point; elle a seulement rangé les traitements des receveurs au nombre des dépenses obligatoires des communes.

Mais le système du décret du 24 août 1812 présentait de grands vices, que l'expérience n'a pas tardé à faire reconnaître. Dans les communes où les tarifs de ce décret ont été appliqués sans modification, les intérêts des communes ont eu à souffrir, parce que les traitements ont dépassé une juste limite. Dans d'autres communes, au contraire, les administrations locales usant de la faculté indéterminée que leur réservait l'article 2 du décret, de réduire les tarifs, ont fait descendre les remises des receveurs au-dessous de ce qu'il était légitime d'allouer à ces comptables, et il en est résulté, la plupart du temps, pour les communes, le grave danger de n'avoir que des comptables inhabiles ou infidèles. Des réclamations nombreuses se sont élevées, et il faut reconnaître qu'elles ne manquaient pas de fondement; car ces allocations étaient souvent réduites au moment même où le travail et la responsabilité des receveurs étaient accrus par les mesures prescrites par l'autorité supérieure pour le bon ordre de la comptabilité municipale.

On sait, en effet, que depuis quelques années la comptabilité des communes et des établissements publics, comme celle de l'État, a été renfermée avec soin dans des règles précises et rigoureuses. Le nouveau système adopté pour les écritures, pour la tenue des comptes, pour la justification des dépenses, a eu les plus utiles résultats pour la bonne gestion des revenus; mais il a doublé les opérations des comptables, en même temps qu'il a exigé de leur part une capacité bien plus grande.

VII. Dans cet état de choses, une réforme devenait nécessaire; il fallait mieux préciser ce que le décret du 24 août 1812 avait de trop indéterminé, et, par un tarif mieux gradué, établir des bases de traitement qui protégeraient à la fois les intérêts des communes et ceux des comptables.

C'est à quoi il a été pourvu par l'ordonnance réglementaire du 17 avril 1839. (*Voir* à la fin du vol. les circulaires des 22 avril et 1er juin 1839.)

Cette ordonnance et celle du 23 mai suivant ayant été attaquées devant le conseil d'État, nous rapportons à l'appendice (3 décembre 1840) les raisons de droit que le ministre a produites en réponse et qui ont prévalu.

VIII. L'instruction du 24 septembre 1824 (*Rec.*, t. V, p. 262) avait décidé que le recouvrement des intérêts des sommes placées en compte courant au trésor ainsi que celui des fonds réintégrés par le trésor dans les caisses des communes, ne devait donner lieu à aucune remise au profit

des receveurs municipaux, et une circulaire du 10 avril 1830 (*Rec.*, t. VI, p. 329) insistait sur ce point; mais les réclamations réitérées des receveurs ont provoqué un examen plus approfondi de la question, et les ministres des finances et de l'intérieur sont tombés d'accord que si ces comptables n'avaient pas droit de prétendre à des remises sur les sommes à réintégrer par la raison qu'ayant déjà passé par leurs mains elles ont subi un premier prélèvement en leur faveur, il n'en était pas de même des intérêts de ces fonds qui constituent réellement un nouvel article de recette parfaitement distinct, dont ils ont à passer écriture et à prendre charge, et qui justifie dès lors l'allocation de la remise qu'ils réclament. Une circulaire du 15 avril 1839 a rectifié en ce point les instructions précédentes. (*Voir* à la fin du vol. cette circul. et celles des 22 avril suiv., 12 février 1840 et 25 juillet 1841.)

IX. Quant à la nomination des receveurs municipaux, l'article 65 de la loi municipale maintient les règles antérieures posées dans le décret du 27 février 1811 (4e série, bulletin 354). Aux termes de l'article 2 de ce décret, dans les cas de vacance, pour les communes qui ont des receveurs municipaux autres que les percepteurs des contributions directes, le conseil municipal présente trois candidats dont la liste est adressée, avec l'avis du sous-préfet et celui du préfet, au ministre des finances, qui soumet la nomination à la sanction royale.

Mais l'application de l'article 65 de la loi du 18 juillet 1837 a soulevé une question qui n'est pas sans gravité. Il s'agissait de savoir si, dans une commune dont le revenu excède 30,000 francs, les fonctions de receveur municipal, jusqu'alors exercées par le percepteur, doivent être confiées, lorsque le conseil municipal le demande, à un receveur particulier, bien qu'il n'y ait pas de mutation de titulaire; et si le conseil municipal peut encore user du droit que lui confère le paragraphe 2 de l'article 65, lorsque c'est sur sa proposition qu'antérieurement à cette loi le percepteur actuel a été chargé des recettes municipales.

Cette question a été portée devant le conseil d'État qui avait à se prononcer entre la prérogative assurée aux conseils municipaux par la loi d'émancipation de 1837 et la nécessité de garantir la stabilité des fonctions de receveur contre l'arbitraire de leurs décisions. L'avis qui est intervenu à la date du 15 mars 1843 a été en faveur de l'omnipotence municipale.

Il est ainsi conçu :

« Considérant que le droit des communes ayant plus de 30,000 francs de revenus, en ce qui concerne le choix des agents chargés de percevoir ces revenus, est exceptionnellement réglé par le paragraphe 2 de l'article 65 de la loi du 18 juillet 1837; — que les termes de ce paragraphe sont formels et absolus et n'imposent aux communes, pour obtenir des rece-

veurs municipaux spéciaux, d'autres conditions que celles qui résultent du chiffre de leurs revenus et du vœu exprimé par leurs conseils municipaux; — que ce serait ajouter à ces conditions de la loi qui fait dépendre la disjonction des recettes municipales de la mutation à intervenir dans la personne du fonctionnaire en exercice; — que si, antérieurement à la loi ci-dessus visée, une commune a demandé que les fonctions du receveur municipal fussent confiées au percepteur, bien qu'elle pût, dès lors, demander et obtenir un receveur particulier, on ne peut voir dans cet acte de l'autorité municipale l'épuisement du droit qui n'a cessé d'exister pour elle, d'avoir, pour les recettes communales, un autre comptable que le comptable chargé de la perception des deniers publics; — que s'appuyer sur cette circonstance pour refuser à cette commune la nomination d'un receveur municipal spécial, ce serait méconnaître le droit des communes ayant plus de 30,000 francs de revenus, ou, du moins, poser à ce droit des limites qui ne résultent ni de l'esprit ni des termes de la loi du 18 juillet 1837;

« Est d'avis : 1° que, dans une commune dont les revenus excèdent 30,000 francs, la perception de ces revenus doit toujours être confiée à un receveur spécial, si le conseil municipal le demande;

« 2° Que la circonstance que les fonctions de receveur municipal auraient été exercées jusqu'à ce jour par le percepteur, sur la proposition de la commune elle-même, ne fait pas obstacle à ce que le conseil municipal use du droit qui lui appartient d'obtenir la nomination d'un receveur municipal spécial. »

X. Les receveurs municipaux sont assimilés, pour tout ce qui concerne la responsabilité de leur gestion, aux comptables des deniers publics. (*Décret* du 19 vendémiaire an XII. *Instruction* du 24 septembre 1824.)

Ils sont placés sous la surveillance et la responsabilité des receveurs des finances, aux termes de l'ordonnance du 17 septembre 1837. (*Voir l'instruction* du 15 décembre 1837, à la fin du volume.)

Ils doivent se conformer, pour la tenue de leurs écritures et de leur comptabilité, aux règles qui leur ont été prescrites, ainsi qu'à celles qui pourraient leur être imposées. (Art. 3 du décret du 27 février 1811. *Instruction* du 24 septembre 1824.)

Les communes ont sur leurs meubles et leurs immeubles les mêmes droits, priviléges et hypothèques qu'a le trésor royal sur les meubles et immeubles de ces comptables. (Art. 2098, 2121 du Code civil. *Loi* du 5 septembre 1807.)

Ils sont soumis à l'obligation de fournir un cautionnement en numéraire égal au dixième des revenus dont la perception leur est confiée. (*Décret* du 21 décembre 1804. *Loi* du 28 avril 1816.)

Ces cautionnements sont affectés, par premier privilége, au payement des débets de ces comptables, et à la garantie des condamnations prononcées contre eux pour faits relatifs à leur gestion (*Loi* du 5 septembre 1807, art. 3); et l'ordonnance précitée du 17 septembre 1837 a étendu (art. 11) le cautionnement des revenus municipaux à toutes les gestions.

§ 2.—Traitement du préposé en chef de l'octroi

XI. *Frais de perception.* Il faut d'abord faire remarquer ici que, dans l'esprit comme dans les termes de la loi municipale, les frais de perception dont parle le paragraphe 6 de l'article 30 sont uniquement les frais de perception de l'octroi, et non pas ceux de tous les revenus communaux en général, comme on pourrait l'induire de l'énoncé de ce paragraphe. (*Lettre du ministre de l'intérieur au ministre des finances* du 14 juin 1838.) C'est qu'en effet, pour les receveurs communaux ordinaires, les frais de perception consistent simplement dans les remises, taxations ou traitements alloués aux receveurs. Mais il n'en est pas de même des octrois qui exigent, selon le mode de perception adopté, un personnel plus ou moins nombreux et des dépenses de diverses natures.

XII. Aux termes de l'article 10 de l'ordonnance réglementaire du 9 décembre 1814, les frais de premier établissement, de régie et de perception des octrois des villes sujettes aux droits d'entrée (aujourd'hui celles qui comptent 4,000 habitants. — *Lois* des 12 décembre 1830 et 21 avril 1832), sont proposés par le conseil municipal, et soumis, par la régie des contributions indirectes, à l'approbation du ministre des finances. Dans les autres communes ces frais sont réglés par les préfets. Dans aucun cas, et sous aucun prétexte, les maires ne peuvent excéder les frais alloués sous peine d'en répondre personnellement.

XIII. Suivant un décret du 7 octobre 1807, transmis aux préfets le 27 du même mois, le produit de l'octroi devait figurer au budget communal, déduction faite des frais de perception de toute nature ; mais, d'après les règles générales de comptabilité établies par l'ordonnance du 23 avril 1823, le produit brut est maintenant compris dans le budget, et il est ouvert au chapitre premier des dépenses ordinaires un crédit relatif aux frais de perception ou de régie de ces droits. (*Circulaire du ministre de l'intérieur* du 4 juillet 1826, t. 6, p. 18.)

XIV. Aux termes d'une autre circulaire du 21 juillet 1828 (*Rec.*, t. VI, p. 127), les frais de perception des octrois dont la quotité ne saurait être déterminée d'avance, tels que les indemnités accordées aux employés sur le produit du droit d'escorte payé par les transitaires, les frais de vendange, etc., ne pouvant faire l'objet d'un crédit spécial, les receveurs mu-

nicipaux étaient tenus d'effectuer les payements, sauf à produire à l'appui de leurs comptes les extraits certifiés du règlement de l'octroi et les actes qui ont fixé les dépenses accidentelles. Il était procédé, lors du règlement du budget, conformément à l'instruction du 24 septembre 1824. Mais l'instruction du 1er juillet 1837 (*voir* à la fin du vol.), en rappelant ce principe général, que nulle dépense ne doit être payée sans avoir été créditée, a posé à cet égard une règle nouvelle qui reçoit son application sans aucune distinction de nature de dépense.

XV. Dans l'origine, les conseils municipaux étaient seuls chargés d'examiner et d'arrêter, sous l'autorité des préfets, les comptes des receveurs d'octroi, et aucune disposition n'ayant prévu le cas de recours, ils devaient s'adresser au ministre de l'intérieur ou au conseil d'État. L'ordonnance du 15 juillet 1824 (7e série, bull. 681) avait d'abord remédié à cet inconvénient en décidant qu'à l'avenir les comptes des receveurs d'octroi, après examen et discussion par les conseils municipaux, seraient arrêtés par les conseils de préfecture, sauf recours devant la cour des comptes. (*Circul.* du 30 juillet 1824, t. V, p. 257.) Mais une autre ordonnance du 23 juillet 1826 (8e série, bull. 104), en rapportant la précédente est venue remettre en question ce que cette dernière avait décidé (1).

---

(1) Voici le texte de l'ordonnance du 23 juillet 1826 :

« Article 1er. Les receveurs municipaux seront désormais comptables de la totalité des recettes et des dépenses des octrois, et en rendront compte aux mêmes époques que pour les autres recettes et dépenses communales.

« Art. 2. En conséquence, il ne sera plus établi de comptes particuliers pour cette branche de revenus, et les comptes rendus en vertu de l'article précédent, après avoir été examinés et discutés par les conseils municipaux, seront jugés par notre cour des comptes pour les communes dont les revenus ordinaires, y compris l'octroi, s'élèvent à dix mille francs, et par les conseils de préfecture pour les autres communes.

« Art. 3. Lorsque l'octroi ne sera *ni affermé, ni en régie intéressée*, les receveurs municipaux produiront à l'appui de leur gestion les pièces justificatives du *produit brut des frais de perception.*

« Lorsqu'il sera en régie intéressée, ils devront, outre les justifications ordinaires de la recette et des frais, produire, selon les cas, le compte ordinaire de fin d'année, ou le compte définitif de fin de bail des bénéfices partagés avec le régisseur, conformément au décret du 17 mai 1809.

« Lorsque l'octroi sera affermé, ces comptables n'auront à justifier que des versements dus et effectués par le fermier suivant les conditions du bail.

....

« Art. 5. D'après ces dispositions, l'ordonnance du 15 juillet 1824 est abrogée, et l'article 72 de l'ordonnance du 9 décembre 1814 se trouve rapporté. »

C'est un point qui reste encore à régler d'une manière définitive.

XVI. *Préposés en chef.* Dans toutes les communes où les produits annuels du droit d'octroi s'élèvent à 20,000 fr. et au-dessus, il peut être établi un préposé en chef de l'octroi. Ce préposé est nommé par le ministre des finances sur la présentation du maire, approuvée par le préfet, et sur le rapport du directeur général des contributions indirectes. Le traitement du préposé surveillant est fixé par le ministre des finances, sur la proposition du conseil municipal, et fait partie des frais de perception de l'octroi. Ces dispositions ne sont point applicables à l'octroi de Paris, dont l'administration reste soumise à des règlements particuliers. (*Loi* du 28 avril 1816, art. 155.)

Les préposés en chef ne peuvent être révoqués que par le ministre et doivent être conservés lorsque l'octroi est mis en ferme ; on doit même d'autant plus tenir à ce qu'ils soient maintenus, dans ce cas, qu'ils offrent aux maires le seul moyen de surveiller les opérations des fermiers et de s'éclairer dans les décisions qu'ils ont à donner relativement aux transactions. (*Décisions ministérielles* citées dans le *Manuel des contrib. indir. et des octrois,* par M. Girard, p. 262.)

Le ministre des finances a le droit de nommer un préposé en chef lorsque les produits de l'octroi s'élèvent à plus de 20,000 francs, et il peut faire cette nomination d'office, si le maire refuse de présenter un candidat. (*Ordonnance* du 14 juillet 1819.)

XVII. *Préposés de tout grade.* Les préposés de tout grade des octrois sont nommés par les préfets sur la proposition des maires. Le directeur général des contributions indirectes peut, dans l'intérêt du trésor, faire révoquer ceux de ces préposés qui ne rempliraient pas convenablement leurs fonctions. (*Loi* du 28 avril 1816, art. 156.)

XVIII. *Cautionnement, Responsabilité.* Tous les préposés comptables des octrois sont tenus de fournir un cautionnement en numéraire qui est fixé par le ministre des finances à raison du vingt-cinquième brut de la recette présumée. — Le *minimum* est de 200 francs. Pour les octrois des grandes villes, il est présenté des fixations particulières. Ces cautionnements sont versés au trésor qui en paye l'intérêt au taux fixé pour ceux des employés des contributions indirectes. (*Loi* du 28 avril 1816, art. 159) (1).

(1) Les préposés de l'octroi doivent être âgés au moins de vingt-un ans accomplis. Ils sont tenus de prêter serment devant le tribunal civil de la ville dans laquelle ils exerceront, et, dans les lieux où il n'y a pas de tribunal, devant le juge de paix. Ce serment sera enregistré au greffe sans qu'il soit né-

Les préposés comptables d'un fermier ne sont pas tenus de fournir un cautionnement; celui du fermier suffit, puisque c'est ce dernier qui est responsable du prix de ferme. (*Circ. min. Girard*, p. 263.)

Les préposés comptables de la régie, chargés de la perception d'un octroi par suite d'un traité, ne sont pas tenus de fournir un second cautionnement. (*Id. Id.*)

Si la recette de l'octroi ne s'élève pas annuellement à 5,000 francs, ou si le vingt-cinquième de ce produit est au-dessous de 200 francs, les receveurs des communes seront seuls comptables des deniers, et demeureront responsables. (*Id. Id. Voir l'Ordonnance* du 23 juillet 1826, p. 37.)

XIX. Aux termes de l'arrêté du 29 thermidor an XI, les préfets peuvent autoriser la mise en jugement des préposés de l'octroi municipal. Cette disposition n'est qu'une modification de l'article 75 de la constitution de l'an VIII, qui veut que les agents du gouvernement ne puissent être poursuivis pour des faits relatifs à leur fonctions qu'en vertu d'une décision du conseil d'État. L'autorisation du préfet n'est pas toutefois nécessaire lorsqu'il s'agit de faits étrangers à la gestion de l'octroi, et cependant imputés à des préposés. (*Circulaire du ministre des finances* du 2 vendémiaire an XII.)

SECTION II.

DU TRAITEMENT DES GARDES DES BOIS COMMUNAUX, DES GARDES CHAMPÊTRES ET DES COMMISSAIRES DE POLICE.

§ 1er.—Traitement des gardes des bois.

XX. Aux termes de la loi du 9 floréal an XI (3e série, bull. 276), le

---

cessaire d'employer le ministère d'avoué. — Il est dû seulement un droit fixe de trois francs. (*Ordonn.* du 9 décembre 1814, article 58.)

Le cas de changement de résidence d'un préposé arrivant, il n'y a pas lieu à une nouvelle prestation de serment; il lui suffit de faire viser sa commission, sans frais, par le juge de paix ou le président du tribunal civil du lieu où il doit exercer. (*Id.*, article 59.)

Les préposés de l'octroi doivent toujours être porteurs de leur commission, et sont tenus de la représenter lorsqu'ils en sont requis. — Le port d'armes leur est accordé dans l'exercice de leurs fonctions, comme aux employés des contributions indirectes. (*Id.*, article 60.)

Les créanciers des préposés d'octroi ne peuvent saisir sur les appointements et remises de ces derniers que les sommes fixes déterminées par la loi du 21 ventôse an IX. (*Id.*, article 61.)

salaire des gardes forestiers des communes doit être acquitté sur le produit des coupes de bois ou sur les revenus communaux (1).

Celle du 24 mars 1806 (2e série, bull. 85) porte :

« Art. 1er. Le montant des salaires des gardes des bois des communes qui n'auront ni revenus ni affouages suffisants pour l'acquitter sera ajouté aux centimes additionnels des contributions de ces communes.

« 2. L'imposition ne pourra avoir lieu que sur l'autorisation du gouvernement par décret d'administration publique. »

XXI. Une instruction ministérielle du 18 septembre 1816 (*Rec.*, t. 3. p. 119) établissait que les propriétaires de bois qui ont des gardes particuliers et n'ont point de part dans les affonages devaient être exceptés de l'imposition relative aux gardes forestiers ; mais ce système a changé par l'effet de la loi municipale de 1837, qui classe (art. 30, no 7) le salaire des gardes forestiers au nombre des dépenses ordinaires *des communes*, c'est-à-dire de la réunion de tous les contribuables sans distinction.

XXII. En principe, il doit être pourvu au payement des salaires des gardes forestiers des communes sur le produit de la chose même, et sur les restitutions prononcées contre les délinquants. On doit aussi en faire un article du budget.

Que si les bois ne donnent pas un produit égal aux frais de garde, ils sont plutôt à charge qu'utiles aux communes ; et dès lors, on doit prendre des mesures pour obtenir l'autorisation de les aliéner, et d'employer le montant de la vente en acquisition de rentes sur l'État, sauf les exceptions que peuvent commander les localités, à moins que le salaire du garde ne puisse être porté au budget. (*Circ.* du 18 mai 1818, R., t. 3, p. 301.)

XXIII. Suivant un arrêté du gouvernement du 17 nivôse an XII (3e série, bull. 334), la caisse de l'enregistrement et des domaines était chargée de faire l'avance de ces salaires au compte des communes. Ce mode dut être changé par suite de la loi du 22 mars 1806, et il y fut pourvu par le décret du 31 janvier 1813 (4e série, bull. 476), aux termes duquel les salaires des gardes qui doivent être acquittés par les communes « le seront, à l'échéance de chaque trimestre, par les receveurs de ces communes, sur les fonds à ce destinés par leurs budgets, et sur les ordonnances des préfets. »

---

(1) Cette disposition est renouvelée de celle de l'article 5 de la loi du 11 frimaire an VII qui décidait que la contribution foncière et les frais de garde des bois communaux seraient couverts par la vente annuelle d'une portion suffisante des bois d'usage.

Le préfet transmettait à chaque sous-préfet l'état des gardes de son arrondissement, avec sommation et ordonnance de payement; le sous-préfet en donnait connaissance aux percepteurs et aux receveurs des communes, qui en acquittaient le montant sur l'émargement des gardes. (Art. 3 du même décret.)

Cette comptabilité a été simplifiée par l'instruction du 25 novembre 1836 (*voir* à l'Appendice) qui a classé les salaires des gardes forestiers chargés de la conservation des bois de plusieurs communes parmi les fonds de cotisations municipales.

XXIV. Il est ainsi bien établi que, lorsqu'il y a impossibilité de prendre le salaire des gardes sur le produit des bois, par suite de l'insuffisance de ce produit, la commune doit y pourvoir sur ses revenus ordinaires, ou, à défaut, par une imposition de centimes additionnels portant sur la réunion des contribuables.

Mais ici se présente une question : il est arrivé que, bien que des bois d'affouage fussent d'une valeur plus que suffisante pour garantir le payement des frais de garde, la mauvaise volonté des habitants étant parvenue à faire échouer la vente des bois affectés à l'acquittement de ces frais, et le conseil municipal ayant refusé de voter le crédit nécessaire, il a fallu en venir à l'imposition d'office.

Déjà, dans quelques cas semblables, l'administration de l'intérieur avait prescrit de faire, entre les affouagistes, la répartition des frais de garde, conformément aux dispositions de la loi du 26 germinal an XI (*voir* au chap. 2 de la 2e part.), sur laquelle se règle la répartition de la contribution foncière dont ces bois sont grevés. (*Lettre au préfet du Cantal* du 27 juin 1822.)

Telle était aussi l'opinion du ministre des finances dans une espèce analogue. (*Lettre au ministre de l'intérieur* du 14 août 1838, *Puy-de-Dôme.*)

Il semblait, en effet, contraire à l'équité de comprendre dans la répartition les contribuables qui, bien que possédant des propriétés sur le territoire de la commune, n'y ont point leur domicile, et, par conséquent, n'y étant point chefs de famille, n'ont pas droit au partage de l'affouage. Dans cette pensée, l'administration supérieure pouvait se croire autorisée à faire supporter l'imposition extraordinaire par ceux-là seuls qui profitent des frais de garde des bois communaux.

Mais le comité de l'intérieur n'en a point jugé ainsi. Il a pensé (*avis* du 24 novembre 1838, *Puy-de-Dôme; Savenne*) « que ce serait à tort que l'on voudrait, dans l'espèce, faire application des dispositions de la loi du 16 avril 1803 (26 germinal an XI), la loi du 22 mars 1806, postérieure à celle-ci, ayant formellement prescrit que, dans les communes qui n'auront ni

revenus ni affouages suffisants pour acquittor lo salaire des gardes de leurs bois, le montant dudit salaire sera ajouté aux centimes additionnels des contributions de ces communes. — Qu'en fait, la commnne n'a aucune ressource disponiblo. — Que l'opposition des habitants l'a mise dans l'impossibilité de s'en créer au moyen de la distribution des bois d'affouage. — Enfin que, faute d'adjudicataires, il a été également impossible de vendre les coupes qui avaient été mises en adjudication par les soins de l'administration forestière, et dont le prodnit aurait dû, aux termes de l'article 109 du Codo forestier, être affecté au traitement dn gardo.—Qu'en cet état de choses, la commune se trouve incontestablement dans le cas prévu par la loi du 22 mars 1806, dont les dispositions sont implicitement confirmées par les articles 30, § 7, et 39 de la loi du 18 juillet 1837. »

XXV. Si l'on envisage la question au point de vue de l'équité, on objectera peut-être qu'il y a une différence essentielle à observer entre la commune dont les bois n'auraient pas une valeur suffisante pour acquitter les frais de garde, et celle qui, par défaut d'acheteurs ou par toute autre cause accidentelle, se trouverait privée dn moyen de prélever ces frais sur le prix des coupes; qno la loi du 22 mars 1806 n'est incontestablement applicable que dans le premier cas; car c'est le seul que cette loi ait prévu; et qu'on ne saurait étendre, surtout en matière d'impôt, une disposition aussi évidemment exceptionnelle au delà des limites qui lui sont tracées par les termes mêmes dans lesquels elle est conçue;

Que, loin que l'empêchement apporté par les habitants usagers à l'exploitation des bois, dans le cas particulier qui se présento, puisse justifier l'assimilation qui résulterait de l'avis ci-dessus rapporté, il ne peut dépendre de la volonté des intéressés de se créer ainsi une situation favorable à leur propro cause; qu'enfin et surtout, il y aurait injustice envers les propriétaires forains qui sont, de droit, exempts de toute participation à l'impôt additionnel, *lorsque la valeur des bois suffit pour garantir le payement des frais de garde,* et qui, par le fait seul des affonagistes, se trouveraient, de la sorte, contraints, d'en supporter une part, et peut-être la plus forte, à la décharge de ceux-là mêmes dont le mauvais vouloir aurait provoqué la mesure.

Mais, quelque fortes que puissent paraître ces objections, il faut reconnaître qu'en droit strict et en présence des dispositions formelles de la loi sur l'administration municipale, l'imposition additionnelle à laquelle on est contraint de recourir en pareil cas ne saurait, quelle qne soit la causo de cette nécessité, être prélevée autrement que sur la généralité des contribuables.

(*Voir,* pour le mode de nomination des gardes forestiers, la fixation de leurs salaires, l'objet de leurs fonctions, etc., au chap. 1er do la 2e part., *Bois communaux.*)

§ 2.—Traitement des gardes champêtres

XXVI. L'institution actuelle des gardes champêtres, autrefois *gardes messiers*, remonte, comme on sait, à la promulgation du Code rural, du 6 octobre 1791 (Bull., t. 4, p. 150). Ces agents étaient établis (section 7, art. 1er) pour *assurer les propriétés et conserver les récoltes*, nommés par le conseil municipal, et placés sous la direction du juge de paix et la surveillance des officiers municipaux. Leur salaire était fixé par le conseil municipal au moyen d'un prélèvement sur les amendes qui appartenaient en entier à la commune, et, en cas d'insuffisance, à l'aide d'un supplément qui était réparti au marc le franc de la contribution foncière. (Art. 3.)

XXVII. Plus tard, la loi du 20 messidor an III (t. V, Bull. 161), statuant d'une manière plus impérative, a décidé qu'il serait établi des gardes champêtres *dans toutes les communes*. « La municipalité, dit l'article 3, jugera de la nécessité d'y en avoir plusieurs. »

Dans le système de cette loi, les gardes champêtres étaient nommés par le district (le sous-préfet) sur la présentation des conseils municipaux. Quant au traitement, il était fixé par le district, et réparti, d'après l'avis du conseil municipal, au marc le franc de la contribution foncière. (Art. 2.)

XXVIII. Vinrent successivement ensuite le Code des délits et des peines du 3 brumaire an IV (t. VI, Bull. 204), qui détermina (tit. III) les fonctions de ces agents, sans rien changer, d'ailleurs, au mode tracé par la législation précédente, quant au payement de leur salaire ; l'arrêté du gouvernement du 25 fructidor an IX (3e série, bull. 104), qui décida que ces fonctions seraient confiées à l'avenir aux vétérans de l'armée et anciens militaires; puis le décret du 23 fructidor an XIII (non inséré au *Bulletin des lois*), qui statua sur les moyens de pourvoir au traitement des gardes en cas d'insuffisance des revenus communaux (1).

---

(1) Ce décret est ainsi conçu : « Art. 1er. Dans toutes les communes où le salaire des gardes champêtres ne pourrait être acquitté sur les revenus communaux en y comprenant le produit des amendes, et, lorsque les habitants ne consentiront pas à former le traitement ou le complément du traitement de ces gardes par une souscription volontaire, la somme qui manquera sera, en conformité de l'article 3, section 7, de la loi du 6 octobre 1791, concernant les biens d'usage ruraux et la police rurale, répartie sur les propriétaires ou exploitants de fonds non enclos, au centime le franc de la contribution foncière de chacun d'eux.

XXIX. Les choses se sont maintenues en cet état (1) jusqu'à la loi de finances du 21 avril 1832 (9e série, bull. 76), dont l'article 19 (budget des dépenses) a statué en ces termes :

« Il ne sera plus fait de rôles spéciaux pour les impositions relatives au traitement des gardes champêtres. Ces impositions, votées dans les formes prescrites par les articles 39 et 40 de la loi du 15 mai 1818, seront comprises à titre de centimes additionnels dans le rôle de la contribution foncière, et porteront, comme ces centimes, sur toutes les natures de propriété. »

XXX. Il ressort, comme on le voit, de cette disposition, deux consé-

(1) D'après les dispositions des lois ci-dessus rappelées, le ministre de l'intérieur, dans son instruction générale du 18 mai 1818, exprimait l'opinion que, dans le cas où les communes n'auraient pas de revenus suffisants pour acquitter les traitements des gardes champêtres, c'était aux propriétaires à y pourvoir par un rôle de cotisation volontaire.

« Le comité de l'intérieur consulté, ajoutait le ministre, a été d'avis qu'on ne doit entendre par clôtures non sujettes à la garde champêtre que les propriétés qui sont closes de murs, et qu'il serait même désirable que les propriétés closes de cette manière ne fussent pas exemptes d'une taxe dont le but est de pourvoir au salaire des gardes, qui sont, en qualité d'officiers de police judiciaire, appelés à constater les délits et contraventions de police, et qui, par leur surveillance, rendent des services habituels à tous les contribuables, même à ceux dont les terres sont closes.

« Je dois aussi vous rappeler que les propriétaires des bois qui ont des gardes particuliers pour la garde de leurs bois, doivent être exceptés du rôle des impositions destinées au payement des gardes champêtres, s'ils n'ont pas d'autres propriétés non closes, et s'ils ne participent en rien aux avantages des biens possédés à titre de jouissance commune. S'ils ont d'autres propriétés non closes, leur concours au payement du garde champêtre doit être restreint et réglé sur le principal de la contribution dont elles sont grevées. »

« L'instruction du 18 juillet 1818, faisant suite à celle du 18 mai, revient sur le moyen indiqué des cotisations volontaires, que l'expérience avait fait reconnaître insuffisant.

Le ministre rappelle que le décret du 23 fructidor an XIII doit continuer d'être exécuté ; que si la commune est dépourvue de tout moyen d'acquitter le traitement du garde champêtre, et si les efforts du maire pour y suppléer par un rôle de cotisation volontaire demeurent sans succès, il peut, sur l'autorisation du préfet, convoquer le conseil municipal et les plus forts contribuables pour reconnaître l'urgence de la dépense et voter des centimes additionnels pour y pourvoir. « Il est difficile de croire, dit le ministre, que les conseils municipaux et les contribuables qui leur seront adjoints puissent se refuser à consentir l'imposition. Si cependant il en arrive autrement, les préfets en rendront compte pour être statué sur la suppression des gardes, ou pris telle mesure qu'il appartiendra. »

Les dispositions législatives postérieures ont annulé virtuellement ces diverses instructions.

quences principales, à savoir : 1° qu'elle a fait disparaître les distinctions établies par les instructions et règlements antérieurs quant aux diverses natures de propriétés sujettes à la garde champêtre et appelées à en supporter les frais ; 2° qu'il y a lieu, pour l'établissement des centimes affectés au salaire des gardes champêtres, de procéder comme pour les dépenses extraordinaires, c'est-à-dire de réunir les plus forts contribuables au conseil municipal pour régulariser le vote : c'est la confirmation généralisée du système qui n'avait été admis qu'exceptionnellement par la circulaire du 18 juillet 1818.

Ajoutons toutefois qu'à la différence des autres impositions communales, celles-ci n'ont pas besoin d'être autorisées par ordonnance du roi, et que les préfets doivent les faire comprendre dans les rôles généraux aussitôt qu'elles ont été régulièrement votées.

XXXI. Il nous reste à parler de la nomination et de la révocation des gardes champêtres. A cet égard, une ordonnance royale du 29 novembre 1820 (7e série, bull. 421) disposait : « Art. 1er. Le choix des gardes champêtres sera fait par les maires et sera approuvé par les conseils municipaux ; le sous-préfet de l'arrondissement leur délivrera une commission.

« Art. 2. Le changement ou la destitution des gardes champêtres ne pourra être prononcé que par le sous-préfet, sur l'avis du maire et du conseil municipal du lieu ; le sous-préfet soumettra son arrêté à l'approbation du préfet. »

La loi municipale de 1837 a introduit peu de changements dans ces dispositions. Voici dans quels termes elle s'exprime :

« Art. 13. Le maire nomme les gardes champêtres, sauf l'approbation du conseil municipal. Ils doivent être agréés et commissionnés par le sous-préfet ; ils peuvent être suspendus par le maire, mais le préfet peut seul les révoquer. »

Il faut reconnaître que cette disposition, qui laisse, comme la précédente, l'autorité supérieure dépourvue de tout droit d'intervention directe, présente dans la pratique, d'assez graves difficultés auxquelles on doit regretter que la loi municipale n'ait pas donné le moyen de pourvoir.

XXXII. Diverses questions naissent en effet de cet article de la loi. On a demandé notamment : 1° si la législation offre quelques moyens de contraindre les communes à nommer un garde champêtre ; 2° si le préfet peut porter d'office au budget ou provoquer, également d'office, l'imposition de la somme nécessaire au payement du salaire ; 3° par qui doit être faite la nomination du garde, en cas de dissidence entre le maire et le conseil municipal.

XXXIII. Tout ce qu'on peut répondre sur la première question, c'est que, sans doute, le législateur a supposé que l'utilité des gardes champêtres

pour la conservation des récoltes et comme agents de la police rurale et de la police judiciaire ne pouvait être méconnue par les conseils municipaux, puisqu'il n'a pas jugé nécessaire d'investir le gouvernement du droit de suppléer au défaut de vote de ces conseils, et qu'aucune loi, en effet, n'autorise l'administration supérieure à procéder par voie de contrainte à l'égard des communes qui négligeraient ou refuseraient de satisfaire à ce que semble exiger, sous ce rapport, le soin de leurs propres intérêts. Les préfets ne peuvent donc, en pareil cas, que tenter de ramener par la persuasion les administrations municipales à des idées plus justes, en les éclairant sur les inconvénients auxquels leur négligence ou leur refus exposerait infailliblement les propriétés situées sur le territoire de la commune.

XXXIV. Quant aux moyens d'assurer le payement du salaire des gardes champêtres, il est certain que de tout temps cette dépense a été considérée comme essentiellement municipale, et l'article 30, n° 7, de la loi du 18 juillet 1837, en la déclarant obligatoire, n'a fait que confirmer ce qui préexistait en droit comme en fait depuis le code rural de 1791; mais on suppose ici qu'il s'agit du traitement d'un garde en exercice. Dans ce cas, l'inscription de ce traitement au budget de la commune est de droit, aussi bien que l'imposition d'office, à défaut d'autres ressources. Mais si le garde n'a point encore exercé, et que le conseil municipal refuse de reconnaître la nécessité d'en nommer un, l'article 13 précité de la loi municipale qui exige l'approbation de ce conseil s'oppose invinciblement à toute allocation ou imposition d'office. Le pouvoir de l'administration supérieure ne saurait, à cet égard, franchir la limite posée par la loi elle-même, et il n'y a pas de moyen de contrainte possible.

XXXV. Dans le cas d'une dissidence sur le choix du candidat entre le maire et le conseil municipal, le préfet n'a pas non plus le droit de trancher la difficulté; car la loi attribue au maire seul, *sauf l'approbation du conseil municipal*, la nomination du garde champêtre, et le préfet ne pourrait ni invoquer l'article 15 de la loi pour intervenir au lieu et place du maire, ni se dispenser d'obtenir l'approbation du conseil municipal qui est formellement exigée; il ne pourrait, en un mot, substituer au mode spécial de nomination tracé par la loi une règle différente, et il serait encore réduit, dans cette circonstance, à l'unique ressource des moyens de persuasion. S'ils demeuraient impuissants, il ne lui resterait plus qu'à attendre qu'une modification dans la composition de l'administration municipale, ou la nécessité de pourvoir aux intérêts compromis de la propriété, vînt faire cesser un dissentiment qui tient le plus souvent bien moins au mérite relatif des candidats qu'à d'aveugles préférences ou à des rivalités locales dont il faut laisser au temps le soin de faire justice.

XXXVI. Le comité de l'intérieur consulté sur la question de savoir comment il doit être procédé en cas de refus par un conseil municipal d'approuver la nomination d'un garde champêtre et de porter au budget le traitement de cet agent, a, dans un avis de principe du 17 mars 1840, émis l'opinion « qu'en cas de résistance mal fondée de la part des conseils municipaux aux choix des maires, reconnaître au préfet la faculté de faire commissionner un garde champêtre dont le conseil municipal aurait refusé d'approuver la nomination, ce serait, en l'absence d'un texte de loi qui confère expressément ce droit au préfet, exposer l'administration supérieure à voir son caractère et ses actes méconnus par l'autorité judiciaire, soit que celle-ci refuse d'admettre au serment un garde ainsi commissionné, soit qu'elle dénie la validité des procès-verbaux de contravention qui lui seraient déférés.

« Tout en reconnaissant ce qu'a de fâcheux pour l'action de la police locale, de même que pour les intérêts de la propriété et de l'agriculture, de laisser sans répression l'abus que les conseils municipaux pourraient faire du droit d'approbation qui leur est attribué par l'article 13 de la loi du 18 juillet 1837, le comité a été d'avis que, dans l'état de la législation, dans laquelle il croit devoir signaler à M. le ministre de l'intérieur une lacune qu'il importerait de combler, il n'existe aucun moyen de vaincre la résistance mal fondée d'un conseil municipal qui refuserait d'approuver le choix du garde champêtre nommé par le maire. »

XXXVII. Ce sont ces difficultés, c'est la conviction acquise pour tous les bons esprits que, dans l'état des choses, l'institution des gardes champêtres ne répond pas à sa destination, qui ont provoqué, en 1843, de la part d'un honorable membre de la Chambre des députés (M. de Saint-Priest), une proposition tendant à modifier profondément la législation relative à cette branche du service communal ; proposition qui a été prise en considération à l'unanimité. (Séance du 23 mai 1843.)

Le principal objet que son auteur avait en vue, en signalant les imperfections de la loi actuelle, se trouve expliqué par sa proposition même, qu'il formulait en ces termes :

« Les gardes champêtres seront embrigadés sous la direction d'un chef qui résidera au chef-lieu de canton, et ils n'en resteront pas moins soumis à la surveillance de l'autorité municipale, conformément à la loi du 6 octobre 1791. »

Cette proposition, examinée par une commission dont M. Maurat Ballange a été nommé rapporteur, a donné lieu à des observations tendant à démontrer les inconvénients et l'inefficacité du système d'embrigadement. (*Voir* le rapport, *Moniteur* du 22 juin 1843.)

De son côté, le ministre de l'intérieur, reconnaissant la nécessité de se

faire rendre un compte exact de la situation et des besoins de cette partie du service communal, a, par une circulaire du 15 juin 1843, invité MM. les préfets à lui transmettre, outre un rapport circonstancié sur l'organisation actuelle des gardes champêtres et sur les résultats du mode de nomination prescrit par l'article 13 de la loi municipale, des renseignements détaillés touchant la dépense des salaires et les ressources que les communes peuvent y affecter.

Une autre instruction, du 19 juillet suivant, appelle l'attention des conseils généraux sur les diverses questions relatives aux moyens de réorganisation proposés, et particulièrement au mode d'embrigadement, en un mot aux dispositions législatives qu'il conviendrait de substituer à l'article 13 de la loi du 18 juillet 1837.

Une commission a été nommée par le ministre pour examiner cette grave question, ainsi que quelques autres non moins importantes qui se rattachent aux intérêts généraux des communes. Nous ne pouvons ni ne devons rien préjuger sur le résultat de ses travaux.

XXXVIII. Les gardes champêtres sont officiers de police judiciaire, aux termes de l'article 9 du Code d'instruction criminelle, et, comme tels, chargés de la recherche de tous les crimes, délits et contraventions commis dans l'étendue du territoire confié à leur garde.

Ils prêtent serment entre les mains du juge de paix du canton. (*Loi* d'octobre 1791.)

Dans l'exercice de leurs fonctions, ils peuvent être armés; le préfet décide quelles sont les armes dont il convient de leur permettre l'usage. Ils doivent porter au bras une plaque avec ces mots: *la Loi*, le nom de la commune et celui du garde. (*Loi* d'octobre 1791.—*Ordonn.* du 24 juillet 1816.)

XXXIX. *Attributions.* Le ministre de l'intérieur a été consulté sur la question de savoir s'il est possible de conférer aux gardes champêtres les fonctions d'appariteurs ou d'agents de police assermentés pour constater les contraventions de police municipale, au défaut des maires et adjoints, et notamment pour surveiller les cabarets et lieux publics.

S'il s'agissait, a répondu le ministre, de conférer à ces agents la qualité d'officiers de police judiciaire pour les matières qui sont du ressort de la police municipale proprement dite, je reconnais qu'ils ne sauraient légalement suppléer les commissaires de police, et, à défaut de ceux-ci, les maires ou les adjoints, qui en sont spécialement investis par le Code d'instruction criminelle; mais, ce qu'on demande, c'est que les gardes champêtres puissent verbaliser conformément à l'article 12 de la loi du 22 juillet 1791, lorsqu'ils sont commissionnés *ad hoc*, auquel cas leurs procès-verbaux seraient valables comme dénonciation. Or, je n'aperçois pas

en quoi ce droit de surveillance, qui n'a rien de contraire à la législation sur la matière, serait incompatible avec les devoirs imposés aux gardes champêtres, lorsque différentes lois leur ont attribué des fonctions analogues.

Si donc ces agents ne peuvent être appelés à *suppléer* les maires et adjoints comme officiers de police judiciaire, rien ne fait obstacle à ce qu'ils soient commissionnés en qualité d'appariteurs ou agents de police assermentés à l'effet de pouvoir constater valablement par des procès-verbaux, qui feront foi en justice jusqu'à preuve contraire, les délits et les contraventions aux règlements de la police locale; ce qui rentre parfaitement dans les devoirs qui leur sont tracés par l'article 314 de l'ordonnance réglementaire du 29 octobre 1820 (1). (*Le ministre de l'intérieur au préfet du Nord*, 31 août 1839.)

XL. *Incompatibilités.* Il n'y a pas incompatibilité dans le sens légal entre les fonctions de garde champêtre et celles de garde forestier particulier, et à cet égard l'article 4 du Code forestier n'est pas applicable. Malgré la prohibition prononcée par cet article, on est souvent obligé de tolérer le cumul des emplois de garde champêtre et de garde forestier communal, lorsque ce dernier est trop faiblement rétribué; à plus forte raison peut-il en être de même des emplois de garde champêtre et de garde particulier, forestier ou autre.

C'est d'ailleurs aux préfets qu'il appartient d'apprécier les circonstances qui seraient propres à justifier ce cumul et de juger s'il peut être toléré sans rendre inefficace la surveillance que le garde champêtre doit exercer pour la sûreté des récoltes. (*Le ministre de l'intérieur au préfet du Cantal*, 17 août 1839. — *Au préfet des Deux-Sèvres*, 28 octobre même année.)

XLI. Autre question d'incompatibilité. La femme d'un garde champêtre est débitante de vin. Cette profession doit-elle lui être interdite comme ne pouvant se concilier avec les devoirs de son mari en sa qualité d'agent de police municipale?

On conçoit qu'en effet le garde pourrait user de tolérance pour les contraventions aux règlements de la police locale qui se commettraient à son propre domicile. Ce serait, dans ce cas, au commissaire de police, ou, à son défaut, au maire ou à l'adjoint, à constater les contraventions; mais, dans le silence de la loi, on ne saurait, sous prétexte d'incompatibilité ou d'abus possibles, priver le garde de son emploi, ou interdire à sa femme une profession pour laquelle elle est dûment patentée.

---

(1) Sur le service de la gendarmerie (7e série, bull. 419).

C'est aux conseils municipaux à observer, dans leurs choix, ce qu'exigent les convenances en même temps que les intérêts du service de la police municipale ; les maires et leurs adjoints demeurent, dans tous les cas, responsables en tout ce qui se rattache à ce service. (*Le ministre de l'intérieur au préfet du Nord*, 6 novembre 1839.)

XLII. Quant à la question de savoir si, dans l'état de la législation, le même garde champêtre peut desservir deux ou plusieurs communes, il faut rappeler que l'article 3 de la loi du 20 messidor an III, cité plus haut, a rapporté l'art. 2, section 7, titre 3, de la loi du 6 octobre 1791, en statuant qu'il y aurait *au moins un garde par commune*, et que la municipalité jugerait de la nécessité d'y en établir plusieurs. On doit conclure de cette disposition, confirmée par l'article 38 de la loi du 3 brumaire an IV, que les communes n'ont plus la faculté de se réunir pour se procurer un seul et même garde. Sans doute le législateur a pensé que si l'on autorisait, par exception, l'établissement d'un seul garde pour plusieurs communes, l'exception finirait par anéantir la règle, et qu'il serait difficile d'ailleurs qu'un seul garde exerçât sur plusieurs territoires une surveillance réellement efficace. (*Le ministre de l'intérieur au préfet des Deux-Sèvres*, 28 octobre 1839.)

XLIII. Pour être garde champêtre, il faut avoir vingt-cinq ans accomplis, et être reconnu de bonnes mœurs. (*Loi* d'octobre 1791.)

Aux termes de l'arrêté précité du 25 fructidor an IX, ces fonctions doivent être confiées de préférence à des vétérans ou anciens militaires qui, par leur caractère ou par leurs antécédents, peuvent plus facilement obtenir pour la loi soumission et respect. Mais ce qui était prescrit impérativement à cet égard ne peut plus être indiqué qu'à titre de conseil, depuis que la loi a remis, sans condition, le choix des gardes champêtres aux administrations municipales.

XLIV. *Serment.* Le Code rural du 6 octobre 1791 (art. 5, section 7, titre 1er) n'astreignait les gardes champêtres qu'à prêter, devant le juge de paix du canton, le serment de « veiller à la conservation de toutes les « propriétés qui sont sous la foi publique et de toutes celles dont la garde « leur aura été confiée par l'acte de leur nomination. » Un arrêt de la cour de cassation du 10 juin 1843 (Sirey, 1843, p. 600) a décidé que les gardes champêtres sont tenus, en outre, comme officiers de police judiciaire, de prêter, devant le tribunal dans l'arrondissement duquel ils sont établis, le serment politique dont l'article 1er de la loi du 30 août 1830 contient la formule.

Dans plusieurs départements, l'autorité judiciaire ayant exigé que les gardes en exercice se présentassent devant le tribunal de leur arrondissement pour prêter le serment politique, plusieurs préfets, frappés des in

convénients d'un déplacement onéreux imposé à des agents dont le salaire est en général fort minime, en ont référé au ministre de l'intérieur, qui s'est concerté avec le gardo des sceaux sur les diverses questions soulevées par les administrations locales à ce sujet.

Nous résumons les solutions qui ressortent de cette correspondance :

1° Les gardes champêtres doivent prêter deux serments : l'un spécial exigé par la loi du 6 octobre 1791, l'autre politique, aux termes de la loi du 30 août 1830 et de la jurisprudence de la cour de cassation.

2° Les maires n'ont pas qualité pour recevoir ces serments qui, prêtés devant eux, ne seraient pas valables.

3° Les gardes champêtres à nommer à l'avenir, afin do ne pas comparaître devant deux juridictions, devront prêter les deux serments devant le tribunal de première instance.

4° Quant aux gardes en fonctions, qui n'ont prêté que le serment exigé par la loi du 6 octobre 1791, ils doivent prêter, sans retard, celui qui ost prescrit par la loi de 1830; mais ce second serment peut être, sans illégalité, reçu par le juge de paix devant leqnel le premier a été prêté. (*Décisions* du ministre de la justice des 4 janvier ot 23 mai 1844.)

XLV. *Gardes particuliers.* Des individus contre lesquels des gardes particuliers, agréés par les maires, out verbalisé, ont prétendu que ces agents, n'ayant pas été admis par les conseils municipaux, n'avaient pas qualité pour dresser des procès-verbaux. Cette prétention, conforme à une instruction ministérielle du 21 avril 1823 (*Rec.* t. 5, p. 131), avait été admise par un arrêt de cassation du 21 août de la même année; mais, par un nouvel arrêt du 8 avril 1826 (*inséré au Bulletin officiel sous le* n° 66), la cour de cassation, revenant sur la doctrine établie par son arrêt do 1823, a jugé qu'un garde champêtre particulier pouvait être agréé par le sous-préfet seul, conformément à l'article 40 de la loi du 3 brumaire an IV et à l'article 9 de la loi du 28 pluviôse an VIII. Cette nouvelle jurisprudence n'a point varié depuis lors. (*Circulaire* du 4 juillet 1827.—*Rec.* t. 6, p. 73.)

XLVI. Quant à la nomination de ces gardes, la questiou s'est élevée de savoir si le sous-préfet, qui a donné son agrément à la nomination, peut ensuite révoquor le garde, dans le cas où il prévariquerait ou encourrait une condamnation correctionnelle.

On a vu que cette qnestion, quant aux gardes champêtres communaux, était résolue par l'article 2 de l'ordonnance royalo du 29 novembre 1820 aussi bien que par l'article 13 de la loi du 18 juillet 1837; mais aucune de ces dispositions n'a été étendue aux gardes particuliers. Faut-il conclure de ce silence de la législation, que ces gardes ne peuvent être révoqués? On ne le pense pas. D'après les dispositions combinées de l'article 4 de la

loi du 20 messidor an III, de l'article 40 du Code du 3 brumaire an IV et de l'article 9 de la loi du 28 pluviôse an VIII, les gardes particuliers nommés par les propriétaires doivent être agréés par le sous-préfet. La nomination n'a d'effet que par l'arrêté de ce fonctionnaire qui l'approuve.

Ces gardes ainsi nommés et agréés ont le même caractère public que les gardes champêtres des communes ; ils sont, les uns et les autres, officiers de police judiciaire et agents de la force publique ; ils prêtent le même serment ; leurs attributions sont les mêmes ; leurs procès-verbaux ont la même autorité devant les tribunaux. Il existe donc une parfaite analogie entre ces fonctionnaires : les mêmes règles doivent donc leur être applicables. Il répugnerait à la raison d'admettre que les gardes particuliers ont un caractère incommutable, tandis que l'autorité publique peut sans cesse retirer ce caractère aux gardes champêtres des communes. Si c'est un simple particulier qui choisit ses gardes et leur donne mandat pour tout ce qui concerne la surveillance de ses propriétés dans son intérêt privé, c'est la puissance publique seule qui les investit de tous les pouvoirs tenant à l'ordre public, qui les agrée comme officiers de police judiciaire et qui leur en donne le caractère en les admettant au serment. Il est donc naturel que cette autorité puisse, dans le cas où l'agent s'est montré indigne de conserver son mandat, reprendre les pouvoirs qu'elle lui avait conférés ; la législation est muette à la vérité sur ce droit, mais il est le corollaire nécessaire du droit de conférer la nomination par l'arrêté qui l'approuve, puisque aucune disposition n'a déclaré ces fonctions inamovibles ; et, d'ailleurs, il suffit que la législation fournisse une disposition qui autorise cette révocation dans un cas parfaitement analogue, pour qu'on doive l'étendre à un autre où elle est plus nécessaire encore, puisque les gardes particuliers présentent en général moins de garanties que les gardes des communes.

C'est ainsi qu'après s'être concerté avec M. le garde des sceaux, le ministre de l'intérieur a résolu cette question. (*Lettres aux préfets de la Loire-Inférieure*, 19 avril 1842; *de l'Aisne*, 21 octobre ; *de l'Hérault*, 20 décembre même année.)

Les règles relatives à la prestation des deux serments exigés des gardes champêtres sont d'ailleurs applicables aux gardes particuliers. (*Décision du garde des sceaux* du 23 mai 1844.)

§ 3.—Traitement des commissaires de police.

XLVII. Rien n'a été changé, en ce point, par la loi de 1837, aux dispositions de la législation antérieure.

La loi du 28 pluviôse an VIII (3e série, bull. 17) a décidé (art. 12) que, dans les villes ou bourgs de cinq mille à dix mille habitants, il y aura, outre un maire et deux adjoints, un commissaire de police, et dans les villes dont la population excède dix mille habitants, un commissaire de police par dix mille d'excédant. Il faut donc regarder la dépense du traitement de ces fonctionnaires comme obligatoire, mais seulement dans la mesure et dans les conditions indiquées par la loi, c'est-à-dire pour les communes qui n'ont pas moins de cinq mille habitants de population. Partout ailleurs, la création d'un commissariat de police est réputée purement facultative de la part des communes.

XLVIII. Quant à la fixation du traitement, un arrêté du gouvernement du 23 fructidor an IX (3e série, bull. 104) disposait que dans les villes qui ont moins de dix mille âmes de population, ce traitement ne serait fixé définivement par un règlement d'administration que sur l'avis du préfet, et après que le conseil municipal aurait émis son vœu. Pour les villes d'une population supérieure, les conseils municipaux étaient appelés simplement à exprimer leur opinion, et le gouvernement restait juge de la fixation.

Dans le tableau no 2 annexé à l'arrêté du 17 germinal an XI, le *maximum* du traitement des commissaires de police à porter au budget des villes a été établi comme il suit :

Paris	4,000 fr.	» c.
Lyon, Bordeaux, Marseille	2,400	»
Villes de 40,000 habitants et au-dessus	1,800	»
—— de 25,000 — et au-dessus	1,500	»
—— de 15,000 — et au-dessus	1,200	»
—— de 10,000 — et au-dessus	1,000	»
Au-dessous de 10,000	800	»

XLIX. Une circulaire du mois de floréal an XI (*Rec.*, t. 1er, p. 267) explique qu'il n'est pas dans l'esprit de cette disposition que les traitements des commissaires de police soient obligatoirement portés au taux fixé par le tableau, et que cette fixation ne doit être considérée que comme un *maximum* qui ne pourra jamais être dépassé.

Au surplus, il n'est pas dérogé aux dispositions de l'arrêté du 23 fructidor an IX, et c'est toujours au gouvernement qu'il appartient de prononcer sur le taux de la fixation dans les limites de ce *maximum*.

L. Si donc il y avait, de la part d'un conseil municipal, refus d'allouer l'intégralité du traitement d'un commissaire de police, et que ce refus parût mal fondé, l'administration supérieure devrait procéder conformément aux dispositions de l'article 39 de la loi du 18 juillet 1837, et porter d'office au budget le traitement moyen des trois dernières années jusqu'à concurrence du maximum réglé suivant la population par l'arrêté du 17 germinal an XI.

Les villes dont la population excède 5,000 habitants ne peuvent se soustraire à l'obligation de payer le traitement et les frais de bureau du commissaire de police que l'administration centrale juge à propos d'y établir. Ainsi l'a décidé une ordonnance rendue au contentieux, le 27 mai 1842. (Ville de Lambezellec.)

Que si la ville étant passée, par l'accroissement de sa population, d'une classe à une autre plus élevée, le conseil municipal se refusait à augmenter le traitement du commissaire dans la proportion indiquée, l'augmentation pourrait être portée d'office au budget, conformément au principe posé par l'arrêté du 23 fructidor an XI.

LI. Le recensement opéré en 1842 (*Voir* les tableaux annexés aux ordonnances des 25 octobre et 20 décembre de la même année), ayant fait une distinction entre la population sédentaire et la population flottante ou mobile, et celle-ci étant exceptée dans certains cas et pour certaines opérations, soit administratives, soit financières, où le chiffre de la population est pris pour base suivant un avis du conseil d'État du 23 novembre 1842 (1), des conseils municipaux ont cru pouvoir appliquer cette exception à la fixation des traitements et frais de bureau des commissaires de police. Mais il est à considérer d'une part, que, de tout temps jusqu'ici, c'est sur le total de la population que cette fixation a été réglée, de l'autre et surtout que c'est précisément la population flottante qui exige des commissaires de police le plus de surveillance, de soins, de travail, et qu'il serait, dès lors, contraire à toute équité comme aux intentions de la loi de ne pas la comprendre dans le chiffre qui fait la règle de leurs émoluments. (*Le ministre de l'intérieur au préfet de l'Hérault*, 31 mai 1844.)

LII. Enfin, un décret du 22 mars 1813, non inséré au *Bulletin des lois*, mais qui est rapporté au *Rec. des circ.* (t. 2, p. 454), en maintenant les traitements des commissaires de police au taux fixé par les arrêtés précités des 23 fructidor an IX et 17 germinal an XI, accorde à ces fonctionnaires, à titre de frais de bureau, une indemnité réglée sur les bases suivantes :

	fr.	c.
Paris	2,000	»
Dans les villes de 100,000 habitants	800	»
——— de 40,000 et au-dessus	600	»
——— de 25 à 40,000	450	»
——— de 15 à 25,000	350	»
——— de 10 à 15,000	250	»
Au-dessous de 10,000	200	»

(1) Les conclusions de cet avis tendent à limiter, aux évaluations devant servir de base aux tarifs de divers impôts, soit directs, soit indirects, et aux conditions numériques prévues par les lois sur l'organisation municipale, les cas où il y a lieu de déduire la population flottante du chiffre total.

Cette indemnité doit faire l'objet d'un crédit spécial au chapitre des dépenses ordinaires du budget communal (art. 4 du décret); et il serait procédé, au besoin, quant à l'allocation, comme pour le traitemeut.

LIII. « L'établissement des commissaires de police est fort ancien, disait M. Vivien dans son rapport à la Chambre des députés sur la loi d'administration municipale; leur institution actuelle remonte à 1791. Leur nomination fut remise à l'élection en 1792, attribuée au comité de sûreté générale en l'an III et conférée aux administrations municipales par la loi du 19 vendémiaire an IV, maintenue en ce point par le Code des délits et des peines du 3 brumaire an IV. Depuis la constitution de l'an VIII, le droit de nommer les commissaires de police appartient au chef du gouvernement.... »

La commission au nom de laquelle s'exprimait ainsi l'honorable rapporteur avait conclu en proposant d'insérer dans la loi une disposition portant que *le maire présenterait trois candidats pour la nomination des commissaires de police ;* disposition qui ne faisait, au reste, que consacrer la règle en usage.

Après de longs débats sur la question de savoir à qui devait appartenir le droit de nomination, la proposition de la commission a été purement et simplement écartée, et rien n'a été changé à ce qui se pratiquait antérieurement.

LIV. Le maire doit, en conséquence, présenter trois candidats; la liste est envoyée par le préfet avec son avis au ministre de l'intérieur, et, sur le rapport de ce ministre, intervient une ordonnance qui nomme celui des trois candidats qui est désigné au choix du roi. A défaut de sujets, et lorsque le maire s'abstient de faire une proposition, c'est le ministre qui y pourvoit directement.

LV. Les commissaires de police ne sont pas seulement chargés de la police municipale ; ils sont aussi, aux termes de l'article 9 du code d'instruction criminelle, officiers de police judiciaire ; et les art. 11 et suivants du même Code déterminent leurs fonctions sous ce rapport. Enfin ils sont les agents de l'autorité administrative supérieure en tout ce qui concerne la recherche des crimes, délits et contraventions dans l'ordre politique ; d'où il suit qu'ils dépendent, en cette triple qualité : 1° du maire; 2° du procureur du roi ; 3° du préfet.

Quant aux appariteurs, sergents de ville et autres agents inférieurs de la police municipale sous des titres divers, ils sont à la nomination du maire, à qui il appartient de les suspendre ou les révoquer. (*Loi* du 18 juillet 1837, art. 12.)

SECTION III.

DES PENSIONS.

§ 1er.—Principes généraux.

LVI. La disposition de la loi du 18 juillet 1837 (art. 30, n° 9), concernant les pensions, ne peut s'entendre comme obligeant les communes d'une manière absolue, et comme créant des droits en faveur des employés municipaux, là où il n'existe pas de règlement particulier qui lie les unes envers les autres.

Aussi la loi ne parle-t-elle que des pensions régulièrement liquidées et approuvées; ce qui signifie qu'elle ne considère comme obligatoires que les engagements reconnus et consacrés suivant les formes légales, sans qu'on puisse en induire que les communes soient contraintes, en aucun cas, à rémunérer des services qu'elles jugeraient avoir été suffisamment payés par le traitement d'activité dont l'employé a joui.

LVII. « Là où il n'a point été établi de caisse de retenue, dit le comité de l'intérieur, là aussi il n'existe pas d'obligation pour les communes d'accorder à leurs employés des pensions de retraite sur la caisse municipale. Le décret du 4 juillet 1806 a seulement fixé un *maximum* et des conditions qu'il n'est pas permis d'enfreindre.

« Si une commune refusait, soit d'accorder une pension, soit de l'accorder aussi importante que l'autoriseraient les termes du décret, en ne comptant qu'une partie des services de l'employé, elle userait d'un droit qui lui appartient, et l'autorité supérieure ne saurait la grever d'une pension ou d'un excédant de pension, dont elle n'aurait pas voté les fonds. » (*Avis* du 9 décembre 1817, *Falaise*; 1er juillet 1831....; 24 février 1835, *Troyes*: rapportés par MM. de Vuillefroy et Monnier dans leur ouvrage intitulé *Principes d'administration*, page 225.)

Le décret du 4 juillet 1806, rappelé dans ces avis, concerne le règlement des pensions des employés du ministère de l'intérieur (1).

---

(1) Ce décret, non inséré au *Bulletin des Lois*, mais qu'on retrouve au *Recueil des circulaires*, t. 1, p. 454, est ainsi conçu :

TITRE PREMIER.—*Dispositions générales.*

Article 1er. « A compter du 1er juillet 1806, il sera fait, chaque mois, sur tous les traitements des employés du ministère de l'intérieur, une retenue de deux centimes et demi par franc pour former un fonds de retraite et de se-

LVIII. Suivant un avis du conseil d'État du 12 novembre 1811, approuvé le 17 du même mois (4e série, bull. 404), ce décret doit servir de règle pour accorder des pensions de retraite à tous les employés qui, sans être directement attachés au ministère de l'intérieur, dépendent de quelque administration départementale *ou municipale*.

Ainsi, les pensions de retraite pour services communaux sont soumises à deux régimes différents, c'est-à-dire que les unes sont allouées et liqui-

---

cours en faveur de ceux qui en seront susceptibles, ou de leurs veuves et orphelins.

2. « Le montant nu des traitements pendant les vacances d'emploi qui n'excéderont pas un mois sera ajouté aux fonds des retraites.

(*b*)..

TITRE DEUXIÈME. — *Des conditions pour pouvoir obtenir une pension.*

« Art. 4. Les demandes à fin de pension seront adressées avec les pièces justificatives au ministre de l'intérieur.

« 5. Il sera tenu un registre de ces demandes où elles seront portées par ordre de dates et de numéros.

« 6. Le ministre fera examiner ces demandes et vérifier les titres à l'appui, et chaque année, sur son rapport, les pensions seront fixées par nous en conseil d'Etat.

« 7. Il ne sera accordé de pensions que jusqu'à concurrence des fonds libres.

« 8. Les employés du ministère de l'intérieur pourront obtenir une pension de retraite après trente ans de service effectif, pour lesquels on comptera tout le temps d'activité dans les autres administrations publiques qui ressortissaient au gouvernement, quoique étrangères à celle dans laquelle les employés se trouvent placés, et sous la condition qu'ils auront au moins dix ans de service dans le ministère de l'intérieur, ou dans les comités du gouvernement et les commissions exécutées qui représentaient ce ministère.

« La pension pourra cependant être accordée avant trente ans de service à ceux que des accidents ou des infirmites rendraient incapables de continuer les fonctions de leur place, ou qui se trouveraient réformés, après dix ans de service et au-dessus par le fait de la suppression de leur emploi.

« 9. Pour déterminer la fixation de la pension, il sera fait une année moyenne du traitement fixe dont les réclamants auront joui pendant les trois dernières années de leur service. — Les gratifications qui leur auraient été accordées pendant ces trois ans ne feront point partie de ce calcul.

« 10. La pension accordée après trente ans de service ne pourra excéder la moitié de la somme réglée par l'article précédent. — Elle s'accroîtra du vingtième de cette moitié pour chaque année de service au-dessus de trente ans. — Le maximum de la retraite ne pourra excéder les deux tiers du traitement annuel de l'employé réclamant, calculé comme il est dit à l'article 9.

« 11. La pension accordée avant trente ans de service, dans le cas prévu par

(*b*) L'article 3 autorise le ministre de l'intérieur à prélever sur les fonds de son département 6,000 fr. chaque année, pendant dix ans, pour former un premier fonds.

dées en vertu des lois et règlements généraux sur les pensions pour services publics dépendant du ministère de l'intérieur, tandis que les autres le sont en vertu de règlements spéciaux aux localités et portant création de caisses de retenue.

Les premières sont payées intégralement sur les fonds de la caisse municipale.

Les secondes, au moyen du produit des retenues faites sur les traite-

---

le second paragraphe de l'article 8, sera du sixième du traitement pour dix ans de service et au-dessous.— Elle s'accroîtra d'un soixantième de ce traitement pour chaque année de service au-dessus de dix ans, sans pouvoir excéder la moitié du traitement.

« 12. Les pensions et secours aux veuves et orphelins ne pourront excéder la moitié de celles à laquelle le décédé aurait eu droit. — Ces pensions ne seront accordées qu'aux veuves et orphelins des employés décédés en activité de service ou ayant une pension de retraite.—Les veuves n'y auront droit qu'autant qu'elles auraient été mariées depuis cinq ans et non divorcées, et qu'elles n'auraient pas contracté de nouveau mariage.— Dans le cas où le décédé n'aurait pas acquis de droit à une pension, la veuve ne pourra y prétendre.

« 13. Si l'employé laisse une veuve sans aucun enfant au-dessous de l'âge de 15 ans, la pension sera du quart de la retraite qui aurait été accordée à son époux si elle eût été fixée à l'époque de son décès.— Dans le cas où le décédé aurait laissé à la charge de sa veuve un ou plusieurs enfants au-dessous de 15 ans, la pension pourra être augmentée pour chacun de ces enfants, de cinq pour cent de la retraite qui aurait été réglée pour le décédé, et sans toutefois que la totalité de la somme à accorder à la veuve, tant pour elle que pour ses enfants, puisse jamais excéder le double de celle qu'elle eût obtenue dans la première hypothèse.

« 14. Si la veuve décède avant que les enfants provenant de son mariage avec l'employé, son défunt mari, aient atteint l'âge de 15 ans, sa pension sera réversible à ses enfants, qui en jouiront, comme les autres orphelins jouiront de la leur, par égale portion jusqu'à l'âge de 15 ans accomplis, mais sans réversibilité des autres enfants.

« 15. Si les employés ne laissent pas de veuves, mais seulement des orphelins, il pourra leur être accordé des pensions de secours jusqu'à ce qu'ils aient atteint l'âge de 15 ans; la quotité sera fixée, pour chacun, à la moitié de ce qu'aurait eu leur mère si elle avait survécu à son mari, et ne pourra excéder, pour tous les enfants ensemble, la moitié de la pension à laquelle leur père aurait eu droit ou dont il jouissait.—La pension qui pourrait revenir, d'après les précédentes dispositions, à un ou plusieurs de ces enfants, leur sera conservée pendant toute leur vie s'ils sont infirmes, et, par l'effet de ces infirmités hors d'état de travailler pour subvenir à leurs besoins.

« 16. En cas de concurrence entre plusieurs employés réclamant la pension, l'ancienneté de service d'abord, et ensuite l'âge et les infirmités décideront la préférence.

« 17. Les dispositions du présent décret ne seront applicables qu'au béné-

ments des employés, et subsidiairement seulement sur les fonds communaux.

§ 2. — Liquidation suivant le décret de 1806.

LIX. La jurisprudence du comité de l'intérieur établit qu'au nombre des services rendus dans une autre administration on ne peut faire entrer que ceux qui auraient pu être rémunérés dans cette administration même; qu'ainsi, des services rendus en qualité de percepteur, d'employé dans une sous-préfecture, de secrétaire de commissaire de guerres, ne peuvent être comptés. (*Avis* du 22 décembre 1835 rapporté par MM. Vuillefroy et Monnier, p. 226.) Il y a cependant de nombreux exemples de pensions qui ont été liquidées sans égard à cette distinction. On ne peut donc considérer la règle posée par les avis du comité comme devant être prise dans un sens absolu.

LX. Quant aux services militaires, le comité s'exprime ainsi :

« Les services militaires non récompensés doivent entrer dans la même liquidation que les services civils. En effet, le décret du 4 juillet 1806 a été rendu à une époque où les services militaires ne pouvaient être traités moins favorablement que les services civils. » (*Avis* des 22 avril 1834 et 24 avril 1835. *Ibid.*)

« L'ordonnance du 6 mai 1818, qui prescrit, pour les employés des administrations financières, la liquidation séparée des services militaires, n'est applicable qu'à ce cas spécial; le décret de 1806 n'ayant établi au-

---

fice des employés actuels du ministère de l'intérieur, ou de ceux qui y seront admis.

TITRE TROISIÈME. — *Des cas de suspension et de privation du droit à la pension de retraite.*

« 18. Nul employé démissionnaire n'a droit de prétendre au remboursement des retenues exercées sur son traitement, ni à aucune indemnité en conséquence; mais si, par la suite, il était admis à rentrer dans le ministère, le temps de son premier service compterait pour la pension.

« 19. Tout employé destitué perd ses droits à la pension quand il aurait le temps de service nécessaire pour l'obtenir; il ne peut prétendre ni au remboursement des sommes retenues sur son traitement pour les pensions, ni à aucune indemnité équivalente. »

....

(Les dispositions des titres 4 et 5 du décret, le premier, concernant un cas particulier, le second, relatif au mode de payement des pensions, sont exclusivement applicables au ministère de l'intérieur et sans analogie avec les formes de la comptabilité communale.)

cune distinction, on ne saurait être plus rigoureux. » (*Avis* du 1er mars 1833. *Ibid.*). Un arrêt du conseil d'État, du 15 mars 1834, a rejeté le pourvoi de la ville de Paris contre une ordonnance qui avait admis les services militaires dans la liquidation des pensions d'employés de la préfecture.

LXI. Toutefois, les services militaires rendus au pays sont les seuls qui puissent être comptés. « Les services rendus hors des armées nationales ne sauraient recevoir de récompense ; il serait impossible de les assimiler à ceux qui ont été rendus dans les administrations publiques, à moins qu'ils ne fussent accompagnés, aux termes de l'art. 32 de la loi du 15 avril 1831, de quinze ans au moins de services effectifs dans les armées nationales. » (*Avis* des 13 janvier et 25 mai 1832. *Ibid.*)

« Dans aucun cas, les années de services et les campagnes dans les armées des États en guerre avec la France ne peuvent être comptées pour la pension. » (*Même avis* du 13 janvier 1832.)

Plusieurs ordonnances rendues au contentieux ont fixé d'une manière invariable ce point de jurisprudence qu'en vertu de l'article 8 du décret du 4 juillet 1806, les services militaires et tous les autres services publics rétribués par l'État sont comptés dans la liquidation des pensions régies par ledit décret, lorsque l'employé justifie de plus de dix années de service dans l'administration à laquelle il appartient au moment de sa mise à la retraite. (*Ordonnance* du 11 juin 1834, Mondenard de Roquelaure c. la ville de Bordeaux ; du 23 juillet 1838, Bouteille c. la ville de Lyon ; du 12 mars 1842, Glachant de la Neuville c. la ville de Bordeaux.)

LXII. Le comité de l'intérieur établit aussi qu'en fixant à dix ans la durée de service qui donne droit à la pension, le décret de 1806 interdit aux communes la faculté de récompenser de cette manière des services d'une autre nature. « Il ne leur appartiendrait pas de rémunérer par une pension un citoyen qui se serait signalé par des actions de courage, un pêcheur, par exemple, qui, à diverses époques, aurait sauvé la vie à un grand nombre de citoyens; car cette dépense ne se trouve pas comprise parmi les dépenses des communes dans les lois et ordonnances qui régissent cette matière. Toutefois, rien n'empêcherait que le conseil municipal ne votât chaque année et ne portât à son budget une somme quelconque à titre de secours envers ce citoyen. (*Avis* concernant la ville de Toulouse. *Principes d'administration*, p. 227.)

LXIII. Ce scrupule de légalité a cédé cependant quelquefois devant le besoin d'encourager et de récompenser à la fois de nobles dévouements. Il nous suffira de citer une délibération du conseil municipal de Rouen du 1er février 1838, revêtue de la sanction royale, sur l'avis du comité de l'intérieur lui-même, le 20 juin suivant, qui accorde, entre autres récompenses, au nommé Louis Brune, ouvrier du port, une pension annuelle et

viagère de 400 fr. comme un hommage public de la reconnaissance de ses concitoyens pour les nombreux actes de courage et d'humanité par lesquels il s'est signalé en sauvant, au péril de sa vie, des individus qui périssaient dans la Seine.

La jurisprudence ne défend donc pas aux communes, du moins d'une manière absolue, d'accorder des pensions comme récompense de belles actions, sans égard à la durée des services; et l'on ne peut que s'en féliciter pour le pays.

LXIV. Outre les cas d'exception prévus par le décret (art. 8), le comité de l'intérieur admet celui des infirmités qui empêchent la continuation du service et peuvent donner ouverture au droit à la pension. « Mais ce droit, comme la pension elle-même, n'est pas absolu. L'autorité peut le reconnaître, comme aussi être conduite à le rejeter par l'appréciation des titres des pétitionnaires. » (*Avis* du 17 juillet 1835. *Ibid.*)

Il exige de plus que ces infirmités, qui doivent être constatées par des certificats de médecins dûment légalisés, aient été contractées au service de la commune et amenées par les fatigues de l'emploi plutôt que par l'âge. « On ne saurait considérer, par exemple, comme ayant ce caractère, les infirmités d'un fonctionnaire qui serait entré à soixante ans dans l'administration et qui, quelques années après, alléguant son état maladif, viendrait demander une retraite qui doit être la récompense d'une vie entière consacrée à un service public, ou de l'intention de le faire qui n'a été arrêtée dans son effet que par une circonstance indépendante de la volonté du fonctionnaire.

« L'administration supérieure use donc d'un pouvoir discrétionnaire pour apprécier l'origine ou la gravité des infirmités et juger si ce sont elles qui sont la cause réelle de la cessation des fonctions. » (*Avis* du 6 nov. 1833. *Ibid.*)

LXV. La suppression de l'emploi après dix ans de service peut aussi donner droit à la pension; mais le comité veut que la suppression soit réelle et non pas seulement nominale.

« Le fait d'un simple changement dans les attributions d'un ou de plusieurs bureaux, même lorsqu'il en résulte pour le chef une diminution d'appointements proportionnée à la diminution de son travail et de ses charges, ne pourrait être considéré comme donnant droit à l'obtention d'une pension de retraite à titre de suppression d'emploi si ce chef refusait d'accepter la nouvelle place qui lui est offerte. (*Avis* du 6 juin 1834. *Ib.*)

LXVI. Quant aux droits des veuves et orphelins, ils sont reconnus par le décret de 1806.

« Mais, dit le comité, la veuve et les orphelins d'un employé mort avant trente ans de service ne peuvent réclamer une pension en s'appuyant sur

le § de l'article 8 du décret ; ce §, prévoyant les cas d'infirmités et de suppression d'emploi, n'est applicable qu'aux seuls employés et ne peut profiter à leurs veuves ou enfants. » (*Avis* des 20 janvier 1835 et 26 février 1836. *Ibid.*)

Si les services rendus par un employé mort avant trente ans de service méritent une récompense, le conseil municipal n'a d'autres moyens d'adoucir la position de sa veuve ou de ses orphelins que de leur accorder des secours en réglant son budget annuel, sauf à renouveler ses subsides chaque fois qu'il le jugera convenable. (*Avis* du 20 janvier 1835.)

LXVII. On ne saurait, d'ailleurs, faire, à l'égard des pensions communales, l'application des lois et règlements sur le cumul des traitements et pensions, attendu que ces dispositions n'ont eu en vue que l'intérêt du trésor public.

Une ordonnance royale rendue au contentieux le 17 mai 1826 (affaire Laffont-Ladebat) a reconnu qu'aucune disposition de loi ou ordonnance n'interdit le cumul d'une pension sur la caisse de retenue d'un ministère avec un traitement d'activité sur les fonds de la ville de Paris.

« La question est évidemment la même pour les pensions communales, et ne peut être résolue que dans le même sens. » (*Avis* du 11 octobre 1832. *Ibid.*)

LXVIII. *Employés des octrois.* Des dispositions spéciales régissent les pensions des employés des octrois. L'ordonnance réglementaire du 27 mars 1816 (7ᵉ série, bull. 80) avait décidé (art. 2) que ces pensions seraient à l'avenir payées par les villes qui, en cas d'insuffisance du fonds de retraite, étaient autorisées à y pourvoir sur le produit de leurs octrois.

Restait la question de savoir si les fonds à prendre sur les octrois pour compléter le payement des pensions devaient être prélevés sur le produit brut ou sur le produit net, déduction faite du dixième appartenant au trésor. Un avis du comité de l'intérieur et du commerce du 19 juillet 1837 a posé en principe « que les fonds destinés aux pensions des employés des octrois doivent être pris sur le produit brut des octrois. » La même solution a été donnée, conformément à un avis des comités de l'intérieur et des finances réunis, qui y est cité, par une circulaire du ministre de l'intérieur du 12 juin 1818. (*Rec.*, t. 3, p. 322.)

Toutefois, a fait observer M. le ministre des finances (*Lettre* au ministre de l'intérieur, *Hérault*, 19 juin 1839), il suit de l'article 2 de l'ordonnance du 27 mars 1816 que le trésor ne doit contribuer à l'acquit des pensions des agents des octrois, que lorsque *les revenus de la caisse des retraites sont insuffisants pour solder les pensions liquidées.* Conséquemment l'existence d'une caisse de retraite est indispensable pour que le trésor puisse être appelé à intervenir, et c'est seulement dans le cas de l'insuffisance de

cette caisse que le produit brut de l'octroi doit venir à son secours à titre de supplément.

Nous devons dire que cette opinion paraît difficile à concilier avec les avis ci-dessus rappelés des comités du conseil d'État : c'est donc un point qui reste à régler définitivement. (*Voir l'ord.* du 4 septembre et la *circ.* du 14 octobre 1840, à la fin du vol.)

LXIX. *Commissaires de police.* Relativement aux pensions des commissaires de police, dont, il faut le reconnaître, la position a besoin d'être fixée, sous ce rapport, par une mesure générale et régulatrice, la difficulté d'une solution tient surtout à ce que, dans l'état de la législation, la commune où le fonctionnaire a exercé en dernier lieu ne peut-être légalement tenue de rémunérer les services rendus dans une autre commune, et comme, par la nature de leurs fonctions, les commissaires de police sont dans le cas d'être fréquemment changés de résidence, il en résulte que fort rarement ils peuvent être liquidés, pour la totalité de leurs années de service, dans la ville même où ils achèvent leur carrière administrative. Une circulaire du ministère de l'intérieur du 7 septembre 1836 (1), en réclamant de MM. les préfets des renseignements particuliers sur l'existence des caisses de retraite des commissaires de police et sur la quotité des retenues opérées sur les traitements de ces fonctionnaires, a prouvé l'intention de s'occuper de l'organisation d'un système de rémunération mieux entendu à leur égard, intention qui ne peut manquer de se réaliser quand la question aura été suffisamment éclaircie. Jusqu'à nouvel ordre, les pensions des commissaires de police sont liquidées sur les mêmes bases et suivant les mêmes règles que celles des autres employés des services communaux.

---

(1) « J'ai reconnu, dit cette circulaire, qu'il était nécessaire d'adopter quelques dispositions nouvelles pour les pensions des commissaires de police. Mais, pour arrêter les bases de mon travail, j'ai besoin de renseignements que je vous prie de me transmettre.

« Existe-t-il dans votre département une caisse spéciale de retraite pour les commissaires de police? Dans le cas de la négative, ces fonctionnaires concourent-ils par des retenues exercées sur leurs traitements à la dotation d'autres caisses locales de retraite? Quelle est la quotité de ces retenues? Quelle est l'époque à laquelle ont commencé les versements effectués par les commissaires de police? Quel est le total des sommes versées jusqu'à ce jour dans les caisses locales de retraite par chacun de ces agents individuellement?

« Vous devez, en un mot, présenter, par ville, la situation des caisses de retraite qui existent relativement aux commissaires de police qui ont pu y verser, à quelque époque que ce soit, des fonds de retenue. Vous accompagnerez ce relevé des observations qui vous paraîtront utiles au complément de cette statistique. »

§ 3.—Liquidation suivant les règlements spéciaux adoptés par les villes

LXX. Les inconvénients que présente en général l'application aux employés des administrations municipales des dispositions du décret du 4 juillet 1806, conformément à l'avis du conseil d'État du 12-17 novembre 1811, avaient depuis longtemps frappé le comité de l'intérieur, qui était d'avis de ne plus autoriser de nouvelles caisses de retraite jusqu'à ce que la loi générale qui se prépare sur les pensions des employés de l'État eût été promulguée. Toutefois un projet de création d'une caisse obligatoire d'épargne et de prévoyance présenté par le conseil municipal de Tours, en faveur des employés de la mairie de cette ville, ayant paru offrir des vues susceptibles d'être généralement appliquées avec avantage dans l'intérêt des employés comme dans celui des communes, une circulaire du 15 juillet 1835, explicative de ce règlement dont elle renferme le modèle, a été adressée à MM. les préfets avec invitation d'en donner connaissance aux administrations municipales, afin qu'elles pussent en observer les dispositions dans les projets qu'elles auraient à présenter.

LXXI. Mais nous devons dire que la jurisprudence a beaucoup varié sur toutes les questions de pensions communales; et d'abord pour les pensions des employés des octrois, une ordonnance royale du 4 septembre 1840, ayant permis d'étendre à ces agents le bénéfice des dispositions de celle du 12 janvier 1825, relatives aux employés du département des finances, il ne pouvait plus être question pour eux de s'en tenir aux dispositions du règlement-modèle de la ville de Tours; aussi une circulaire du 14 octobre 1840, en transmettant aux préfets l'ordonnance dont nous venons de parler (*Voir* à l'appendice), s'est-elle exprimée en ces termes : « Il suit, comme vous le remarquerez, M. le préfet, de la nouvelle disposition adoptée que les villes qui voudraient établir des caisses de retraite peuvent désormais s'écarter du système admis par la ville Tours, et qu'à cet égard l'instruction ci-dessus, rappelée du 15 juillet 1835, a cessé de s'appliquer dans un sens exclusif et absolu. »

D'une autre part, il s'agissait d'examiner un point essentiel, à savoir si, lorsqu'il n'existe pas de caisse de retraite autorisée par une ordonnance spéciale, mais lorsque les employés sont assujettis à une retenue sur leurs traitements en exécution des décrets du 4 juillet 1806 et du 12-17 novembre 1811, le service des pensions est obligatoire pour les communes, en cas d'insuffisance du fonds de retenue.

Nous pensons qu'il faut distinguer ici entre une pension à *liquider* et le cas où il s'agit d'assurer le service d'une pension *liquidée* et *approuvée*.

En principe, les pensions, qui se règlent par application du décret de

1806, sont imputables sur le fonds des retenues, aux termes de l'article 7 de ce décret, ainsi conçu : « Il ne sera accordé de pensions que jusqu'à concurrence des fonds libres. » Donc ce sont les caisses elles-mêmes qui doivent pourvoir au service des pensions, et il ne nous paraît pas possible, dès lors, que l'imputation sur les fonds du budget communal en puisse être ordonnée d'office.

Sans doute il est d'usage que les caisses municipales viennent en aide à celles des retraites ; mais cet usage ne crée pas un droit, et l'on ne saurait équitablement ni légalement se prévaloir des subventions volontaires qu'elles accordent pour les en constituer débitrices à titre obligatoire.

Vainement prétendrait-on que le consentement du conseil municipal à l'établissement d'une caisse de retraite, qui s'alimente par des retenues, engage la responsabilité de la commune.

Il ne faut pas perdre de vue que, comme nous l'avons dit en commençant, les villes ne doivent pas de pensions à leurs employés. Les retenues d'ailleurs ne leur profitent pas ; elles ne figurent pas au budget, ne constituent pas un article de recette communale. La comptabilité des caisses de retraite est tout à fait en dehors de celle des villes, et si les conseils municipaux interviennent dans l'administration de ces caisses, c'est à titre de surveillants nés en quelque sorte des intérêts des agents du service communal, et non en leur qualité de représentants des intérêts des communes elles-mêmes. Ainsi lorsqu'il s'agit de liquider une pension sur le fonds de retenues, si ce fonds est reconnu insuffisant, la ville peut, en vertu de l'article 7 du décret de 1806, ajourner la liquidation jusqu'à ce qu'il offre les ressources nécessaires pour assurer le service de la pension, et rien ne l'oblige à y pourvoir sur ses propres ressources.

Mais la question change de face s'il s'agit d'une pension liquidée. Ici c'est la loi qui parle ; elle a mis formellement à la charge des communes le service des pensions *régulièrement liquidées* et *approuvées* (art. 30, n° 9). Voilà pourquoi le comité de l'intérieur, dans la vue d'exonérer les villes de cette éventualité, insiste avec raison sur la nécessité de faire rendre des règlements spéciaux qui déterminent des conditions indépendantes du concours des caisses municipales.

Dès lors donc, et par ce seul fait que la pension a été régulièrement liquidée et approuvée, la ville est obligatoirement tenue de pourvoir au payement des arrérages, à défaut et en cas d'insuffisance de la caisse des retraites : c'est ce qui a été formellement décidé par une ordonnance rendue au contentieux dans l'affaire Paulin, contre la ville de Lyon, à la date du 21 mars 1844.

Cet ancien commissaire de police, ayant pris sa retraite après quarante ans de service, dont treize dans des fonctions publiques salariées par l'État,

et dix-sept dans celles de commissaire de police de deux autres villes. le conseil municipal de Lyon, en vertu d'un arrêté municipal, portant règlement sur les pensions des employés de cette ville, mais non approuvé par le gouvernement, liquida celle du sieur Paulin à 480 francs, au lieu de 1,600 francs, auquel il aurait eu droit, selon lui, d'après les dispositions du décret de 1806.

Sur ses réclamations, et après un intervalle de plusieurs années, une ordonnance du 10 septembre 1841, rendue sur le rapport du ministre de l'intérieur, lui alloua une pension de 1,279 fr. 50 c.; mais payable sur les fonds de la caisse des retraites; en sorte que les arrérages, montant à une somme assez considérable, et que cette caisse était hors d'état de solder, n'auraient pu être payés sur les fonds du budget.

Sur le double pourvoi formé par la ville de Lyon, d'une part (1), et par le sieur Paulin, de l'autre, contre cette ordonnance, est intervenu l'arrêt du conseil précité du 21 mars 1844, dont nous rapporterons les principales dispositions, comme établissant avec précision les principes de la matière.

« Sur le pourvoi de la ville, dit cette ordonnance, au fond :

« Considérant que, d'après le décret du 17 novembre 1811, à défaut de règlements spéciaux pour les caisses de retraite, les dispositions du décret du 4 juillet 1806 sont applicables aux employés des administrations départementales et communales qui justifient de plus de dix ans de service dans l'administration à laquelle ils appartiennent au moment de leur mise à la retraite ;

« Considérant que la caisse des retraites de la ville de Lyon n'a point de règlement approuvé ; — Que le sieur Paulin, commissaire de police de la ville de Lyon, comptait plus de dix ans de service dans ladite ville ; — Que dès lors c'est avec raison que notre ordonnance susvisée a fait entrer dans la liquidation définitive de sa pension les services qu'il justifie avoir rendus dans d'autres administrations, conformément au décret de 1806 ;

« Sur le pourvoi du sieur Paulin : — En ce qui touche le chef de conclusions tendant à établir que notre ordonnance du 10 septembre 1841 aurait omis de compter dans la liquidation de la pension dont il s'agit plusieurs années qui auraient dû y figurer.

« Considérant que ce chef n'est point justifié :

« En ce qui touche le chef de conclusions tendant à faire déclarer que

---

(1) Au point de vue de l'article 30 de la loi municipale, la ville contestait au gouvernement le droit de régler et d'augmenter d'office une pension de retraite dont le conseil municipal avait fixé le chiffre.



les arrérages de ladite pension seront imputés sur les fonds généraux de la commune et non sur les fonds de la caisse des retraites ;

« Considérant qu'il résulte de l'instruction que le conseil municipal de Lyon avait accordé au sieur Paulin une pension de 480 fr. pour services par lui rendus dans ladite ville pendant dix ans, en qualité de commissaire de police; — Que, sur la réclamation du sieur Paulin, ladite pension a été définitivement et régulièrement liquidée à la somme de 1,279 fr. 50 c. par notre ordonnance du 10 septembre 1841 ; — Que dès lors cette pension rentrait dans la catégorie des dépenses obligatoires des communes, énumérées par le paragraphe 9 de l'article 30 de la loi du 18 juillet 1837;

« Notre conseil, etc. ;

« Art. 1er. La requête de la ville de Lyon est rejetée.

« Art. 2. Les arrérages de la pension liquidée définitivement en faveur du sieur Paulin par notre ordonnance du 10 septembre 1841 seront prélevés sur les fonds du budget municipal de la ville de Lyon.

« Art. 3. Notre ordonnance du 10 septembre 1841 est réformée dans celle de ses dispositions contraires à la présente ordonnance.

« Art. 4. Le surplus des conclusions du sieur Paulin est rejeté. »

Ainsi, plus de doute aujourd'hui sur l'obligation qui est imposée aux communes de servir, sur les fonds de leurs budgets, les pensions *liquidées*, lorsqu'elles n'ont pas de règlement approuvé par ordonnance spéciale.

Il s'ensuit également que, dans ce cas, et lorsqu'il existe un fonds de retenues, les liquidations s'opèrent de plein droit, par application du décret général de 1806, et sous la garantie de la commune pour le service des pensions liquidées ; que s'il est désirable, dans l'intérêt des villes, qu'elles se mettent en mesure d'échapper, en provoquant une ordonnance particulière, aux conséquences onéreuses de cette responsabilité, c'est là un acte de pure administration, dont l'initiative n'appartient qu'aux conseils municipaux, que l'autorité supérieure peut et doit conseiller, mais qu'elle n'a pas le pouvoir de prescrire d'une manière impérative.

LXXII. Le comité de l'intérieur a, par différents avis, demandé que le fonds de dotation des caisses, dont les conseils municipaux votent l'institution, fût au moins du huitième de la somme des traitements d'activité. Toutefois, comme dans le plus grand nombre des villes où il existe des règlements spéciaux, le total des pensions liquidées est très-loin d'atteindre cette proportion ; que, d'une autre part, le comité lui-même a admis, sans difficulté, des propositions qui s'en écartaient notablement, on ne peut considérer les avis que nous venons de rappeler comme établissant à cet égard une règle invariable.

LXXIII. D'autres avis du même comité ont exigé aussi quelquefois que les retenues qui alimentent les caisses fussent portées à 5 pour % par

assimilation à celles que supportent les employés des services publics.

On pourrait soutenir, en droit, que si, dès 1811, le décret de 1806 a été étendu aux administrations départementales et communales, c'est dans la mesure des dispositions de ce dernier règlement, telles qu'elles existaient alors, et non telles qu'elles ont été modifiées depuis, quant à la retenue, par l'effet de circonstances particulières à la situation de la caisse du ministère de l'intérieur. Mais c'est moins d'un point de droit qu'il s'agit ici que d'une question administrative, dans laquelle l'autorité supérieure est appelée à éclairer les administrations municipales et non à suppléer à leur action. Or, il se peut très-bien qu'une caisse de retraite municipale constituée sur la base d'une retenue inférieure, même à 5 pour °/₀, devienne exubérante : c'est ce qui est arrivé pour une ville du département du Nord, par exemple, où, bien que cette retenue n'ait pas dépassé 2 1/2, il y a eu excès dans les produits : ce qui a conduit l'autorité locale à proposer la modification de son règlement dans un sens plus favorable aux employés ; d'où il suit qu'il ne peut y avoir non plus ici, selon nous, de règle absolue à établir, et qu'on ne peut, en principe, subordonner la sanction du gouvernement touchant la constitution de ces caisses, à la condition, obligatoire dans tous les cas, d'une retenue de 5 pour °/o sur les traitements d'activité.

CHAPITRE IV.

DES FRAIS DE LOYER ET D'ENTRETIEN DES PRÉTOIRES DE JUSTICE DE PAIX ; DES DÉPENSES DE LA GARDE NATIONALE, ET DE CELLES DE L'INSTRUCTION PUBLIQUE.

I. Il s'agit ici des charges prévues aux paragraphes 10, 11 et 12 de l'article 30 de la loi municipale. Les dépenses de la garde nationale et celles de l'instruction publique ne sont qu'en partie réputées obligatoires, les communes n'ayant à y pourvoir que dans la proportion déterminée par les lois d'organisation de ces services publics.

Quant aux dépenses des justices de paix, elles ne sont exigibles qu'envers les communes, chefs-lieux de canton. C'est une charge nouvelle que la loi leur impose; mais les termes dans lesquels elle s'exprime laissaient subsister, sur quelques points, des incertitudes que la jurisprudence n'a pas tardé à dissiper, comme on le verra ci-après.

§ 1er. Loyer et entretien des prétoires de justice de paix.

II. Jusqu'à la loi du 18 juillet 1837, les dépenses relatives au local de la justice de paix n'avaient pas été classées comme charges communales, et c'est pour obvier en partie aux inconvénients de ce silence de la loi que les juges de paix avaient été autorisés à tenir leurs audiences à leur domicile.

L'article 30 de la loi municipale, § 10, a pourvu à la difficulté en déclarant obligatoires « les frais de loyer et de réparation du local de la justice de paix, ainsi que ceux d'achat et d'entretien de son mobilier, dans les communes chefs-lieux de canton. »

III. Cette disposition n'offre rien de douteux à l'égard des communes, chefs-lieux de cantons ruraux, ou de celles qui ne forment qu'un canton à elles seules; mais, pour ce qui concerne les villes composées de plusieurs cantons, il s'agissait de savoir si elles sont obligées de fournir, dans chaque justice de paix, un prétoire, ou si un même local peut être affecté à la tenue des audiences de tous les juges de paix, sauf à eux à s'entendre pour que ces audiences aient lieu à des jours différents.

Cette question, examinée de concert entre le département de la justice

et celui de l'intérieur, a été résolue dans un sens contraire aux prétentions de quelques administrations municipales qui l'avaient soulevée.

IV. Rien n'autorise, en effet, à faire, entre les justices de paix des villes et celles des cantons ruraux, une distinction qui n'a été consacrée ni par les lois du 11 septembre 1790 et 28 floréal an X, qui ont assujetti chaque juge de paix à résider dans son canton, ni par celle du 28 juillet 1837 elle-même.

S'il avait été dans l'intention du législateur d'établir cette distinction, il n'aurait pas manqué d'en faire l'objet d'une disposition spéciale que le nombre des villes divisées en plusieurs cantons rendait nécessaire.

Les divers arrêtés du gouvernement qui ont fixé le nombre des justices de paix dans les villes, comme dans les cantons ruraux, ayant déterminé en même temps l'étendue de leur arrondissement territorial, il en résulte qu'un prétoire séparé doit être affecté, dans chacun des arrondissements, au service de la justice de paix, puisqu'il est de principe que tout juge, tout tribunal, ne peut rendre de jugement que sur son territoire, et que, hors des limites qui le circonscrivent, il est sans qualité, sans caractère pour exercer ses fonctions.

Il est d'ailleurs évident que l'offre faite par l'administration municipale de mettre à la disposition des juges de paix, une seule salle d'audience ne saurait suffire pour assurer les besoins du service; car, sans parler de l'obligation qui lui est également imposée de fournir un local où le greffe et le dépôt des minutes de la justice de paix puissent être convenablement placés, chaque juge de paix devant, aux termes de l'article 8 du Code de procédure civile, donner par semaine au moins deux audiences, il s'ensuivrait que, dans beaucoup de villes, le nombre des juges de paix, et par conséquent celui des audiences, rendraient impraticables la tenue de celles-ci dans un même local. (*Le ministre de l'intérieur au préfet de la Gironde*, 19 juin 1838.)

V. *Menus frais*. La loi du 10 mai 1838 (9e série, bull. 570) met d'ailleurs à la charge des départements les dépenses ordinaires des justices de paix, qui consistent en frais de chauffage et d'éclairage de la salle d'audience, impressions, reliure du *Bulletin des lois*, fourniture de papiers, plumes, encre, etc.

Le ministre de l'intérieur, en transmettant à MM. les préfets un état général des sommes présumées nécessaires pour subvenir à ces dépenses, à partir de 1839, a exprimé, dans une circulaire du 31 juillet 1838, l'opinion, conforme à celle de M. le garde des sceaux, que, bien qu'il existât une nouvelle cause de dépense résultant de l'accroissement de la compétence des juges de paix et de l'usage recommandé d'avertissements préalables pour les citations en justice, on pouvait se borner, quant à présent,

à rétablir les crédits dont jouissaient les juges de paix avant 1815, sauf quelques exceptions peu nombreuses indiquées par les votes des conseils généraux.

VI. *Dépôts de sûreté.* Si la loi municipale s'est expliquée relativement aux frais d'entretien des prétoires, elle a gardé le silence sur les dépenses des dépôts de sûreté, ainsi que sur la répartition de ces dépenses entre les communes qui composent le ressort de la justice de paix.

Il faut donc se reporter à cet égard aux règles de la jurisprudence antérieure.

Depuis 1791, les lois sur la justice répressive n'ont reconnu comme lieux de détention, que les maisons d'arrêt pour les prévenus, les maisons de justice pour les accusés, les maisons de correction pour les condamnés de police correctionnelle, et les maisons de force pour les criminels. La législation est muette sur la création des prisons cantonales, et dès lors cette dépense ne saurait être réputée obligatoire pour les communes du canton.

VII. Quant à la question de savoir par qui, lorsque ces prisons existent et reçoivent des détenus, la dépense doit être supportée, un avis du conseil d'Etat, du 12 juin 1811, notifié aux préfets le 11 juillet (*Rec.*, t. II, p. 259), et un avis du comité de l'intérieur, du 28 janvier 1834, ont posé les principes suivants, qui tracent aux administrations locales leur règle de conduite :

Les dépôts servant au transfèrement des prévenus et des condamnés doivent être considérés comme des annexes aux chambres de sûreté des casernes de gendarmerie, autorisées par la loi du 28 germinal an VI, et mises comme telles à la charge des centimes variables départementaux.

Les maisons de police municipale proprement dites, c'est-à-dire celles qui reçoivent les individus arrêtés en flagrant délit et les condamnés de simple police, ne cessent pas d'être une charge des communes où elles sont situées, tant que les conseils municipaux n'en ont pas voté la suppression.

VIII. D'où l'on doit conclure : 1° que les dépenses des prisons de police municipale, qui servent en même temps de dépôts de sûreté, doivent être supportées par le département et par la commune dans la proportion de l'utilité qu'ils en retirent respectivement; 2° que si des communes voisines envoyaient à la prison du canton les contrevenants domiciliés sur leur territoire, au lieu de les faire écrouer dans la maison d'arrêt, comme cela se pratique ordinairement, ces communes devraient participer aux frais d'entretien de la prison ; mais aucune loi n'ayant prescrit la formation des prisons de cette espèce ni consacré l'obligation d'en acquitter les dépenses, il s'ensuit que celles-ci demeurent purement facultatives pour les com-

munes. (*Le ministre de l'intérieur au préfet de la Nièvre*, 4 juin 1836, et autres espèces.) (1).

Le projet de loi sur les prisons qui vient d'être adopté par la chambre des députés (mai 1844) ne change rien à ce système. L'article 43 porte seulement que, sur la demande des communes, la réunion des prisons municipales et départementales dans un même bâtiment pourra être autorisée, et que, dans ce cas, le conseil général déterminera le contingent que les communes devront fournir dans les dépenses de réparations et d'entretien.

---

(1) Le comité de l'intérieur ayant été consulté en 1834 sur les diverses questions qui se rattachent à l'existence des prisons cantonales, il est intervenu, à la date du 28 janvier 1834 de la même année, un avis ainsi conçu :

« Les membres du conseil du roi composant le comité qui, sur le renvoi ordonné par M. le ministre du commerce et des travaux publics, ont examiné de nouveau les questions relatives aux prisons d'un ordre secondaire aux maisons de justice et d'arrêt placées auprès de chaque tribunal d'arrondissement.

« Vu le premier rapport à M. le ministre du commerce et des travaux publics du 7 décembre 1831.

« Vu l'avis du comité de l'intérieur du 15 février 1832.

« Les observations de M. le garde des sceaux, ministre de la justice, du 5 juin suivant.

« La communication faite aux préfets et aux procureurs généraux d'une nouvelle note imprimée en mars 1833.

« Les réponses faites par plusieurs préfets et le plus grand nombre des procureurs généraux.

« Considérant que les propositions du ministère de la justice se résument à généraliser par canton ce qui n'existe que par exception et à demander :

1° « La création dans chaque canton rural d'une chambre de sûreté ou dépôt de police suffisant pour recevoir provisoirement les individus arrêtés contre lesquels il n'a pas encore été décerné de mandats ;

2° « La disposition d'un local séparé pour les mêmes individus dans les maisons d'arrêt des chefs-lieux d'arrondissement ;

3° « Que la garde des chambres de sûreté et dépôt de police et la nourriture des individus qu'elles renferment soient confiées à des personnes sûres qui remplissent leurs devoirs avec exactitude ;

« Considérant qu'à cette occasion il importe d'examiner l'existence des prisons de canton, tant sous le rapport de la légalité de leur emploi que relativement à la dépense à faire et de son imputation sur les fonds de l'État du département ou de la commune ;

« Que, sous le rapport de la légalité, les maisons de dépôt existantes et celles qui seraient à établir ne peuvent être considérées que comme des annexes aux chambres de sûreté des casernes de gendarmerie autorisées par la loi du 28 germinal an VI, que les inculpés à l'égard desquels il n'existerait pas de mandats ne pourraient y demeurer que sous la garde de la force publique ;

« Que l'existence des maisons de police municipale, dans les villes et dans les chefs-lieux de canton, pour les communes rurales, est reconnue, pour les condamnations de police municipale, par l'article 605 du Code d'instruction criminelle ;

« Que ces maisons, dans les lieux où il en existe, peuvent également servir

§ 2. Dépenses de la garde nationale.

IX. Il faut se reporter ici à la loi du 22 mars 1831 (2e série, bull. 26), dont l'article 81 dispose en ces termes :

Les dépenses ordinaires de la garde nationale sont :

« 1° Les frais d'achat des drapeaux, des tambours et des trompettes ;

« 2° La partie d'entretien des armes qui n'est pas à la charge individuelle des gardes nationaux ;

à renfermer momentanément les inculpés, mais toujours sous la garde et la responsabilité de la force publique ;

Que la confusion, dans ces maisons, des condamnés pour crimes, transférés avec les condamnés par voie de police municipale, et les prévenus, qui semble résulter de l'exécution de l'arrêté ministériel du 20 octobre 1810, est plus apparente que réelle ;

« Que, dans les villes chefs-lieux d'arrondissement, les divisions établies dans les maisons d'arrêt et de justice ont généralement permis de satisfaire aux différents besoins de ce genre, et que, dans les cantons ruraux, ces différents besoins n'ont pas existé simultanément, ou n'ont existé dans cet état que si rarement, qu'il a pu y être pourvu par la réclusion des prévenus dans un lieu autre que la maison de police où était renfermé un condamné transféré d'une prison dans une autre.

« Les condamnations à la prison pour contravention de police n'ont réellement lieu que dans les villes ; dans les cantons ruraux, elles sont beaucoup moins nombreuses et sont, on peut dire, toujours punies par l'amende.

« Considérant, sous le rapport de la dépense et des moyens d'y pourvoir, que les dépôts annexes des chambres de sûreté des casernes de gendarmerie, et servant principalement au transfert des prévenus et des condamnés doivent être assimilés entièrement à ces chambres de sûreté et mises, comme elles, à la charge des départements ;

« Que les maisons de police municipale, bien qu'elles puissent momentanément servir de dépôt, sont plus particulièrement destinées à renfermer des condamnés pour contraventions de police, et que, sous ce rapport, elles ne cessent pas d'être d'institution municipale et à la charge des communes auxquelles il a convenu d'en établir ;

« Considérant enfin que les deux derniers motifs de demandes de M. le ministre de la justice n'ont pour objet que des améliorations exigées par la législation, qui sont entièrement du ressort de l'action administrative de M. le ministre du commerce et des travaux publics, il ne manquera plus d'appeler l'attention des préfets sur tous les points où ces améliorations n'auraient point encore été effectuées ;

« Sont d'avis :

« Qu'il y a lieu de reconnaître le droit de la justice de retenir provisoirement les personnes arrêtées sans mandats dans les dépôts de police existant actuellement et dans ceux qu'il conviendrait d'établir, ainsi que dans les maisons de police municipale, mais sous la condition que les inculpés dont il

« 3° Les frais de registres, papier, contrôle, billets de garde, et tous les menus frais qu'exige le service de la garde nationale.

« Les dépenses extraordinaires sont :

« 1° Dans les villes qui, d'après l'article 64, reçoivent un commandant supérieur, les frais d'indemnité pour dépenses indispensables de ce commandant et de son état-major;

« 2° Dans les communes et les cantons où sont formés des bataillons en légions, les appointements des majors, adjudants-majors et adjudants-sous-officiers, si ces fonctions ne peuvent pas être exercées gratuitement;

« 3° L'habillement et la solde des tambours et trompettes.

« Les conseils municipaux jugent de la nécessité de ces dépenses. »

X. L'exécution de cet article a soulevé la question de savoir si l'ensemble ou partie seulement des dépenses prévues sont obligatoires pour les communes, et si, en cas de refus de la part des conseils municipaux de voter les crédits nécessaires, il y aurait lieu, par l'autorité supérieure, à les porter d'office au budget communal.

Le ministre de l'intérieur a pensé qu'on devait distinguer les dépenses qualifiées par la loi *dépenses ordinaires*, qui forment la première catégorie de l'article, de celles qui sont réputées *dépenses extraordinaires*, et dont la seconde contient l'énumération.

Que les premières sont indispensables dans tous les cas, et, par cela seul, réellement obligatoires; mais qu'il n'en est pas de même des secon-

---

s'agit ne pourraient y rester que sous la garde et la responsabilité de la force publique;

« Que ces dépôts de canton et maisons de police municipale doivent être considérés, dans ce cas, comme annexes des chambres de sûreté des casernes de gendarmerie autorisées par la loi du 28 germinal an VI;

« Que, sous le rapport de la dépense d'établissement et d'entretien, les dépôts de police de canton doivent être à la charge des départements;

« Que les maisons de police municipale dont l'emploi est reconnu par le Code d'instruction criminelle ne cessent pas d'être une charge des communes, sauf la partie des dépenses de ces maisons qui concerne les condamnés transférés d'une prison dans une autre, et les prévenus conduits devant le magistrat, qui doit être supportée par les départements;

« Qu'à l'égard des maisons de ce genre existantes aujourd'hui, et de celles dont l'administration jugerait l'établissement nécessaire, c'est la commune de la situation qui devrait fournir le local et supporter la dépense du gardien;

« Qu'enfin, en raison des difficultés qui ont existé, jusqu'à ce jour, relativement à l'imputation de cette dépense aux budgets des communes, il y aurait lieu de la comprendre au nombre des dépenses obligatoires dans la loi sur les attributions municipales actuellement en discussion à la chambre des députés, partout où l'administration aura jugé convenable qu'il soit établi des maisons de ce genre. »

des, attendu : 1° que les mêmes motifs d'urgence n'existent pas à l'égard de celles-ci ; 2° que la loi admet la possibilité de confier les emplois dont les traitements sont mentionnés au 2e §, à des citoyens qui les exerceraient gratuitement ; 3° enfin et surtout, que les conseils municipaux étant appelés à décider de la nécessité de ces dépenses, il ne serait pas moins contraire au texte qu'à l'esprit de la loi, d'obliger les communes à y pourvoir, quand cette nécessité est niée par l'autorité que la loi elle-même en a constituée juge. (*Le ministre de l'intérieur au préfet de Seine-et-Oise*, 22 septembre 1837. — *Décision sur le budget de la ville d'Arras*, 15 mars 1837 et autres espèces.)

XI. L'habillement devant être laissé à la charge des gardes nationaux et l'armement à la charge de l'Etat, ce n'est que dans le cas où les communes auraient des fonds libres, après le payement de leurs dépenses annuelles et obligées, qu'elles pourraient en voter l'affectation aux dépenses dont il s'agit. On ne peut employer le produit des coupes affouagères ni les vendre dans ce but, par anticipation. (*Le ministre de l'intérieur au préfet de l'Aube*, 6 janvier 1831.)

XII. Lorsque plusieurs communes concourent à la formation d'un même bataillon, elles doivent pourvoir proportionnellement aux contributions foncière, personnelle, mobilière et des patentes de chacune, aux dépenses, tant ordinaires qu'extraordinaires du bataillon cantonal, et la répartition, ainsi que celle des frais de chauffage et de bureau, occasionnés par les jurys de révision, doit en être faite, d'après ces bases, par le préfet en conseil de préfecture, après avoir pris l'avis des conseils municipaux comme le porte la loi. (*Avis du conseil d'Etat*, du 5 août 1831, interprétatif de l'article 81 de la loi du 22 mars 1831.)

§ 3. Dépenses de l'instruction publique.

XIII. La loi municipale, en classant parmi les charges obligatoires des communes *les dépenses relatives à l'instruction publique conformément aux lois*, a eu principalement en vue celles qui concernent l'instruction primaire, et encore faut-il distinguer, dans ces dépenses, ce que la loi prescrit d'une manière impérative de ce qui est simplement autorisé. Ainsi l'institution, d'ailleurs si digne d'encouragement, des salles d'asile et les écoles de filles n'ont pas été prévues dans les prescriptions législatives ; et quelque désirable qu'il soit de voir ces utiles établissements se propager, rien jusqu'ici ne fait aux communes une obligation absolue de pourvoir aux frais de leur création et de leur entretien.

XIV. Il n'y a donc à proprement parler que les écoles primaires élémentaires et supérieures *de garçons* qu'on doive considérer comme charges

obligatoires des communes (*Loi* du 18 juin 1833, art. 9 et 10), sous la réserve de leur droit aux subventions que la loi leur accorde, de même que les écoles primaires normales, comme charge des départements (*id.*, art. 11).

XV. Quant aux autres dépenses de l'instruction publique qui se rattachent à l'enseignement supérieur, les seules qui soient imposées aux communes à titre obligatoire concernent, comme nous le dirons ailleurs, les réparations et l'entretien des bâtiments des colléges, académies, facultés, et en général des édifices universitaires. (*Voir* au chap. 1er de la 2e partie.)

XVI. Du reste, l'établissement, l'entretien des colléges communaux, les traitements des professeurs, en un mot toutes les dépenses de l'instruction secondaire, de même que les créations de bourses et les subventions affectées à la création des colléges royaux, sont purement facultatives de la part des villes ou communes.

Les colléges communaux sont régis aujourd'hui par l'ordonnance réglementaire du 29 janvier 1839. (9e série, bull. 631.)

CHAPITRE V.

DES DÉPENSES DU CULTE.

I. Nous comprenons sous ce titre les dépenses imposées aux communes par les paragraphes 13 et 14 de l'article 30 de la loi municipale, à savoir :

« L'indemnité de logement aux curés et desservants et autres ministres salariés par l'État lorsqu'il n'existe pas de bâtiment affecté à leur logement ;

« Les secours aux fabriques des églises et autres administrations préposées aux cultes dont les ministres sont salariés par l'État, en cas d'insuffisance de leurs revenus, justifiée par leurs comptes et budgets. »

Nous distinguerons dans la division de cette matière :

1° Les obligations des communes envers les fabriques et autres administrations préposées aux cultes ;

2° Les obligations des communes entre elles ;

3° Les obligations des communes à l'égard des curés, desservants et pasteurs.

SECTION PREMIERE.

DES OBLIGATIONS DES COMMUNES ENVERS LES FABRIQUES, CONSISTOIRES, ETC.

§ 1er. Indemnités de logement aux curés et desservants.

II. C'est plus particulièrement ici comme objet de contestation entre les communes et les fabriques que nous devons examiner la question que soulève l'allocation de ces indemnités.

Jusque dans ces derniers temps, l'administration de l'intérieur, s'appuyant sur les dispositions du décret du 30 décembre 1809, qui a force de loi et qui régit spécialement la matière (1), avait posé en principe que les

---

(1) Il est de jurisprudence, comme on sait, que les décrets portant règlement d'administration publique, rendus sur l'avis du conseil d'État, ont force de loi quand ils n'ont pas été attaqués, dans les dix jours, par le sénat pour cause d'inconstitutionnalité, conformément à l'article 3 de la constitution de l'an VIII.

Voici le texte du décret du 30 décembre 1809, en ce qui concerne les charges les communes (4e série, bulletin 393) :

Art. 92. « Les charges des communes relativement au culte sont : 1° de sup-

fabriques étaient, dans ce cas comme pour toutes les autres dépenses du culte, *principalement obligées* et que les communes ne l'étaient que *subsidiairement ;* mais un arrêt de la cour de cassation, rendu à la date du 7 janvier 1839, est venu établir un principe contraire. Voici dans quelle espèce :

---

pléer à l'insuffisance des revenus de la fabrique pour les charges portées en l'article 37 ; 2° de fournir au curé ou desservant un presbytère, ou, à défaut de presbytère, un logement, ou, à defaut de presbytère et de logement, une indemnité pécuniaire ; 3° de fournir aux grosses réparations des édifices consacrés au culte.

93. « Dans le cas où les communes sont obligées de suppléer à l'insuffisance des revenus des fabriques pour ces deux premiers chefs, le budget de la fabrique sera porté au conseil municipal, dûment convoqué à cet effet pour y être delibéré ce qu'il appartiendra. La délibération du conseil municipal devra être adressée au préfet qui la communiquera à l'évêque diocésain pour avoir son avis. Dans le cas où l'évêque et le préfet seraient d'avis différents il pourra en être référé, soit par l'un, soit par l'autre, à notre ministre des cultes.

94. « S'il s'agit de réparations des bâtiments de quelque nature qu'elles soient, et que la dépense d'ordinaire arrêtée par le budget ne laisse pas de fonds disponibles ou n'en laisse pas de suffisants pour ces réparations, le bureau en fera son rapport au conseil, et celui-ci prendra une délibération tendant à ce qu'il y soit pourvu par la commune. Cette délibération sera envoyée par le trésorier au préfet.

95. « Le préfet nommera les gens de l'art par lesquels en présence de l'un des membres du conseil municipal, et de l'un des marguilliers, il sera dressé, le plus promptement qu'il sera possible, un devis estimatif des réparations. Le préfet soumettra ce devis au conseil municipal, et, sur son avis, ordonnera, s'il y a lieu, que ces réparations soient faites aux frais de la commune, et en conséquence qu'il soit procédé par le conseil municipal, en la forme accoutumée, à l'adjudication au rabais.

96. « Si le conseil municipal est d'avis de demander une réduction sur quelques articles de dépense de la célébration du culte, et dans le cas où il ne reconnaîtrait pas la nécessité de l'établissement d'un vicaire, sa délibération en portera les motifs.—Toutes les pièces seront adressées à l'évêque qui prononcera.

97. « Dans le cas où l'évêque prononcerait contre l'avis du conseil municipal, ce conseil pourra s'adresser au préfet : et celui-ci enverra, s'il y a lieu, toutes les pièces au ministre des cultes, pour être par nous, sur son rapport, statué en notre conseil d'État ce qu'il appartiendra.

98. « S'il s'agit de dépenses pour réparations ou reconstructions qui auront été constatées, conformément à l'article 94, le préfet ordonnera que ces réparations soient payées sur les revenus communaux, et en conséquence qu'il soit procédé par le conseil municipal, en la forme autorisée, à l'adjudication au rabais.

99. « Si les revenus communaux sont insuffisants, le conseil délibérera sur les moyens de subvenir à cette dépense, selon les règles prescrites par la loi.

100. « Néanmoins, dans le cas où il serait reconnu que les habitants d'une

Le curé de l'église de Notre-Dame de Dijon ayant réclamé de la ville une indemnité de logement, celle-ci le renvoya à se pourvoir auprès de la fabrique; mais, sur le refus de cette dernière, un jugement du 16 mai 1836 condamna la ville à payer au curé une indemnité de 400 fr. Sur l'appel, intervint un arrêt de la cour royale de Dijon (1er juillet 1837), qui confirma ce jugement, puis enfin l'arrêt de cassation qui a statué en ces termes:

« La cour, — attendu que la loi du 18 germinal an X ordonne (art. 72) que les presbytères et les jardins attenants seront rendus aux curés, et porte qu'à défaut de ces presbytères les conseils généraux sont autorisés à leur procurer un logement et un jardin; — attendu que l'expression *autorisée*, est expliquée par l'article 4 du décret du 11 prairial an XII, qui, fixant le traitement aux curés et desservants, déclare qu'au moyen de ce traitement ils n'auront rien à exiger des communes, si ce n'est le logement, aux termes de l'article 72 de la loi du 18 germinal an X; — attendu que le décret du 30 décembre 1809, concernant les fabriques, énumère à l'article 37 toutes leurs charges, et ne met point au nombre de ces charges l'obligation de fournir un logement ou une indemnité aux curés, et que l'article 92 du même décret, énumérant aussi les charges de la commune relatives au culte, oblige (§ 2) les communes à fournir au curé ou desservant un presbytère, ou, à défaut de presbytère, un logement, ou, à défaut de presbytère et de logement, une indemnité pécuniaire; — attendu que la cour royale de Dijon, en condamnant par son arrêt cette ville à payer au curé de l'église Notre-Dame une indemnité à défaut de logement, loin d'avoir violé les lois de la matière, en a fait une juste application, rejette, etc. »

---

paroisse sont dans l'impuissance de fournir aux réparations, même par levée extraordinaire, on se pourvoira devant nos ministres de l'intérieur et des cultes, sur le rapport desquels il sera fourni à cette paroisse tel secours qui sera par eux déterminé et qui sera pris sur le fonds commun établi par la loi du 15 septembre 1807 relative au budget de l'État.

101. « Dans tous les cas où il y aura lieu au recours d'une fabrique sur une commune, le préfet fera un nouvel examen du budget de la commune et décidera si la dépense demandée pour le culte peut être prise sur les revenus de la commune, ou jusqu'à concurrence de quelle somme, sauf notre approbation pour les communes dont les revenus excèdent 20,000 fr.

102. « Dans le cas où il y a lieu à la convocation du conseil municipal, si le territoire de la paroisse comprend plusieurs communes le conseil de chaque commune sera convoqué et délibérera séparément.

103. « Aucune imposition extraordinaire sur les communes, ne pourra être levée pour les frais du culte qu'après l'accomplissement préalable des formalités prescrites par la loi.

Cette décision, bien que souveraine dans l'espèce, nous paraît pouvoir être déclinée par l'autorité administrative comme règle de jurisprudence.

Il est certain, comme le rappelle l'arrêt de la cour de cassation, que la loi du 18 germinal an X, en ordonnant (art. 72) que les presbytères non aliénés et les jardins attenants seraient rendus aux curés et desservants, avait autorisé les communes à leur procurer, à défaut de presbytère, un logement et un jardin. Cette disposition avait même été confirmée d'une manière impérative par un arrêté du gouvernement du 7 ventôse an XI, adressé officiellement aux préfets le 20 du même mois (*Rec. des circ.* t. 1er, page 255). Cet arrêté prescrivait aux conseils municipaux des communes, d'assurer l'exécution de l'article 72 de la loi de germinal an X, en votant les fonds nécessaires, tant à l'acquisition, location ou réparation du bâtiment destiné au culte, *qu'à l'établissement ou à la réparation du presbytère.*

Puis, était intervenu le décret du 11 prairial an XII, dont l'arrêt de cassation cite l'article 4.

Il faut reconnaître qu'en effet les fabriques ne sont point appelées par ces différents actes à concourir aux frais de logement des curés et succursalistes, mais la raison en est simple : c'est qu'à ces diverses époques elles n'avaient pas encore d'existence légale, ou du moins d'organisation régulière, puisqu'elles n'ont été définitivement constituées qu'en 1809, par le décret du 30 décembre.

Ce que nous devons faire remarquer aussi, ce sont les termes dans lesquels a statué un autre décret, celui du 30 mai 1806 (*Rec. des circ.* t. 1er, p. 460), qui, en restituant aux fabriques les églises et presbytères supprimés par suite de la nouvelle organisation ecclésiastique, disposait que ces biens pourraient être échangés, loués ou aliénés au profit des églises et presbytères des chefs-lieux.

L'article 4 de ce décret porte :

« Le produit des locations ou aliénations des églises et les revenus des biens pris en échange seront employés, *soit à l'acquisition des presbytères ou de toute autre manière, aux dépenses du logement des curés et desservants dans les chefs-lieux de cure ou de succursale où il n'existe pas de presbytère.*

On voit par là que si les communes, en recouvrant la propriété des églises et presbytères non vendus, soit en vertu de la loi du 2 novembre 1789, sur les biens ecclésiastiques, soit en exécution de celle du 24 août 1793, sur les biens communaux (*voir* au chap. Ier de la 2e part.), ont été chargées de pourvoir au logement des curés et desservants, la même charge a été imposée aux fabriques dans les mêmes conditions, partout où il y a eu

des paroisses supprimées, et qu'il y avait, dès lors, concours et mutualité d'obligations légalement établies, à cet égard, entre les unes et les autres, lorsque est intervenu le décret du 30 décembre 1809. C'est un point qu'il était utile de bien préciser avant d'entrer dans l'examen de ce dernier acte, afin de montrer qu'il n'établissait pas en ceci un système nouveau, mais ne faisait que généraliser et confirmer une disposition préexistante et constamment appliquée jusqu'alors :

Interrogeons maintenant les termes du décret de 1809.

L'article 37 énonce les charges de la fabrique en général, qui consistent : 1° à pourvoir aux menus frais de l'exercice du culte, ainsi qu'au payement des vicaires et aux salaires des sacristains et autres employés au service de l'église ; — 2° à payer l'honoraire des prédicateurs ;—3° à subvenir aux dépenses de décoration et d'embellissement intérieur de l'église; — 4° à veiller à l'entretien des églises, *presbytères* et cimetières, et, *en cas d'insuffisance des revenus de la fabrique*, faire toutes les diligences nécessaires pour qu'il soit pourvu aux *réparations et reconstructions*, ainsi que le tout est réglé par les dispositions subséquentes.

Les charges des communes, relativement au culte, sont, dit l'article 92: « 1° de suppléer à l'insuffisance des revenus de la fabrique pour les charges portées en l'article 37; — 2° de fournir au curé ou desservant un presbytère, ou, à défaut de presbytère, un logement, ou, à défaut de presbytère et de logement, une indemnité pécuniaire; — 3° de fournir aux grosses réparations des édifices consacrés au culte. »

Puis l'article 93 ajoute : « Dans les cas où les communes sont obligées de suppléer à l'insuffisance des revenus des fabriques *pour ces deux premiers chefs*, le budget de la fabrique sera porté au conseil municipal, etc. »

Rien de plus clair et de plus formel que cette disposition. On voit qu'en effet elle range la dépense du logement à fournir, soit en nature, soit en argent, aux curés et succursalistes, dans la catégorie de celles auxquelles les fabriques ont à pourvoir, sauf le concours des communes en cas d'insuffisance de leurs revenus : cela est incontestable.

L'article 94 dit en outre : « S'il s'agit de réparations des bâtiments de quelque nature qu'elles soient, et que la dépense ordinaire, arrêtée par le budget, ne laisse pas de fonds disponibles, ou n'en laisse pas de suffisants pour ces réparations, le bureau en fera son rapport au conseil (de fabrique), et celui-ci prendra une délibération tendant à ce qu'il y soit pourvu par la commune..... »

Enfin, les articles 95 et 96 règlent les formes à suivre pour l'exécution des dispositions qui précèdent.

Il est très-vrai que l'article 37 ne dit point que les indemnités de logement dues aux curés et desservants, à défaut de presbytère et de logement en nature, seront payées par les fabriques; mais il faut remarquer que le paragraphe 4 de cet article, en les obligeant de pourvoir à l'*entretien*, aux *réparations* et même à la *reconstruction* des presbytères, leur impose en réalité la charge du logement.

D'une autre part, et si l'on examine attentivement dans quels termes a statué l'article 92 sur les charges particulières aux communes, on voit qu'après leur avoir fait une obligation de suppléer à l'insuffisance des revenus des fabriques pour les dépenses prévues à l'article 37, il énonce comme étant propres à la commune seule : 1° la charge de fournir, soit un presbytère, un logement ou une indemnité au pasteur ; 2° celle de fournir aux grosses réparations des édifices consacrés au culte.

Or, déjà cette dernière charge figurait à l'article 37 comme incombant à la fabrique; et cependant on ne saurait prétendre qu'en ceci l'article 92 dût être entendu autrement que comme obligeant la commune au défaut de la fabrique privée de ressources suffisantes.

Il en est de même de la première, et l'article 93 explique sur ce point la pensée du législateur comme les articles 94 et suivants en ce qui touche la charge des réparations, de manière à lever toutes les incertitudes.

On ne peut donc rien conclure logiquement du silence de l'article 37, pour dispenser les fabriques de pourvoir à une dépense qui, par sa nature, rentre essentiellement dans la catégorie de celles qui leur sont propres.

Ce qui nous paraît au contraire démontré, c'est que, suivant le système dans lequel a été conçu le décret d'organisation des fabriques, celles-ci demeurent chargées de subvenir à toutes les dépenses du culte sans distinction, sauf le concours des communes en cas d'insuffisance de leurs revenus. C'est un principe général qui domine toutes les dispositions de cet acte réglementaire, et, à cet égard, quelle que soit l'obscurité ou la confusion du texte, un examen attentif et raisonné ne permet pas d'admettre qu'en ce qui concerne une portion quelconque de ces dépenses, le législateur ait voulu faire une exception, qui eût été d'autant moins motivée d'ailleurs, quant aux indemnités de logement des curés et desservants, que déjà, comme nous l'avons fait remarquer, l'obligation subsistait pour les fabriques en vertu du décret du 30 mai 1806.

Nous ajouterons, et ceci mérite d'être remarqué, que c'est ainsi que l'administration des cultes elle-même, a envisagé et décidé la question (1).

(1) C'est ce qui résulte d'une lettre adressée par le ministre de l'intérieur

On objecte, à la vérité, que la loi du 18 juillet 1837, sur l'administration municipale (art. 30, n° 13), range d'une manière spéciale l'indemnité de logement aux curés et desservants parmi les dépenses obligatoires des communes, et distingue par là cet objet de dépense des secours aux fabriques qu'elles sont également tenues d'allouer (même art., n° 14), mais seulement dans le cas où l'insuffisance des revenus de ces établissements est dûment justifiée.

Mais, pour que cet argument fût décisif, il faudrait que la loi de 1837 eût abrogé le décret de 1809 en ce point, ou que tout au moins la discussion de la loi dans le sein des chambres eût fourni la preuve que l'intention du législateur était d'établir un droit nouveau touchant la charge de l'indemnité en question ; or, ni les rapports des commissions, ni les délibérations parlementaires sur les paragraphes 13 et 14 de l'article 30, n'indiquent la pensée de rien innover à cet égard aux règles de la législation antérieure : d'où l'on doit conclure que la loi municipale a laissé subsister sur ce point, comme sur tous les autres, le décret du 30 décembre 1809, dans toute sa force.

La doctrine professée par la cour de cassation, dans son arrêt ci-dessus rapporté du 7 janvier 1839, est conforme, nous le savons, à l'ancienne

---

alors chargé de l'administration des cultes, à M. l'évêque de*** sous la date du 18 juillet 1833, et d'où nous extrayons le passage suivant :

« L'article 92 du décret du 30 décembre 1809 met spécialement au nombre des charges des communes l'obligation de fournir au curé ou desservant un presbytère, un logement, ou, à defaut de presbytère et de logement, une indemnité pecuniaire. Cependant, il résulte clairement des termes de l'article suivant, que cette obligation ne subsiste que dans le cas où les revenus de la fabrique sont insuffisants pour y pourvoir : elle est donc essentiellement éventuelle et subordonnée à la constatation de cette insuffisance par *la production du budget de la fabrique au conseil municipal dûment convoqué à cet effet.*

« Il est donc évident que si l'on retranchait, comme vous l'avez proposé, Monseigneur, de l'article 93, les mots *les deux premiers chefs* (a) qui ôtent au deuxième paragraphe de l'article 92 le sens absolu qu'il paraît avoir lorsqu'on le considère isolément, on ne se bornerait pas à faire disparaître son obscurité : on introduirait dans la loi une disposition entièrement nouvelle dont les conséquences s'étendraient beaucoup plus loin que l'article de l'indemnité de logement.

« Je ne conteste point que l'article 93 ait été interprété dans un sens autre que celui que je viens d'expliquer; mais cette interprétation n'a pu suffire pour prescrire contre le texte formel du décret dont il est impossible de s'écarter. »

(a) C'est l'opinion professée par M. Lebesnier dans son ouvrage sur la *Législation des fabriques*; elle est partagée par M. Carre. (*Traité du gouvernement des paroisses.*)

jurisprudence des parlements qui a été longtemps suivie sous le régime de la restauration ; elle s'accorde avec l'opinion de plusieurs auteurs très-justement estimés ; enfin, les savants jurisconsultes fondateurs du *Journal des conseils de fabrique*, l'ont très-habilement défendue (t. 5, p. 23, 266e consultation). Mais quel que soit le désavantage de notre position en présence d'une réunion d'autorités aussi imposante, nous devons dire que notre conviction reste entière tant qu'il ne nous est point démontré que le décret de 1809 a été formellement abrogé ; ce que personne jusqu'ici n'a entrepris de soutenir (1).

---

(1) Ces considérations ont prévalu devant le conseil d'État, qui, saisi de cette importante question, a émis, dans sa séance du 21 août 1839, un avis ainsi conçu :

« Le conseil d'État, consulté par le ministre de l'intérieur sur les questions suivantes :

« 1° Lorsque les fabriques ont un excédant de revenus sur leurs dépenses ordinaires, doivent-elles appliquer cet excédant à l'indemnité de logement due au curé ou desservant, et cette indemnité ne devient-elle une dépense obligatoire pour la commune que dans le cas où l'insuffisance des revenus de la fabrique ne lui permet pas d'y subvenir ?

« En d'autres termes, le curé ou le desservant, auquel est due l'indemnité de logement, à défaut de presbytère, doit-il en adresser la demande d'abord à la fabrique, et seulement ensuite, et dans le cas où celle-ci ne pourrait y subvenir à l'aide de l'excédant de ses recettes ordinaires, à la commune ?

« 2° Dans le cas du refus fait par la fabrique ou par la commune de lui payer l'indemnité de logement, devant quelle autorité le curé ou desservant doit-il former son recours ? Est-ce devant l'autorité judiciaire ou devant l'autorité administrative ? Par quelle voie et dans quelle forme ?

« Vu l'article 72 de la loi du 18 germinal an X ;

« Vu l'arrêté du 7 ventôse an XI ;

« Vu la circulaire ministérielle du 30 ventôse an XI ;

« Vu le décret du 30 mai 1806 ;

« Vu le décret du 30 décembre 1809 ;

« Vu la loi municipale du 18 juillet 1837 ;

« Sur la première question :

« Considérant que l'obligation pour les fabriques de subvenir, lorsque leurs ressources sont suffisantes, à toutes les dépenses relatives à la célébration, aux édifices et au logement des ministres du culte, ressort également de leur destination, de celle des biens qui leur ont été affectés par l'État à titre de dotation, et des dispositions formelles des décrets qui régissent la matière ;

« Que le décret du 30 mai 1806, notamment, leur a donné les églises et presbytères des anciennes paroisses supprimées, précisément afin, dit son article 2, qu'elles en tirent soit par la vente, soit par la location, un revenu qui serve en première ligne à l'acquisition d'un presbytère, ou, de toute autre manière, aux dépenses du logement des curés ou desservants, dans les paroisses où il n'existerait pas de presbytère ;

« Que l'esprit et les termes du décret du 30 décembre 1809, sur l'organisa-

III. Il peut arriver que, dans la fixation de l'indemnité de logement due à un curé ou desservant, un dissentiment s'élève entre le pasteur et l'administration locale; c'est au préfet qu'est remis, dans ce cas, le soin de décider. Le taux des loyers dans le pays, la difficulté de s'y procurer un logement convenable, enfin la situation financière plus ou moins prospère de la commune sont autant de considérations auxquelles on doit avoir égard; l'évêque diocésain peut être aussi au besoin et utilement consulté.

IV. *Indemnité de jardin.* Est-il dû une indemnité aux curés et desservants, pour la jouissance d'un jardin quand il ne peut leur en être

---

tion et l'administration des fabriques, ne sont pas moins clairs ou explicites;

« Que, dans le paragraphe 4 de son article 37, comme dans ses articles 42, 43 et 46 relatifs aux charges et au budget des fabriques, il appelle formellement ces dernières à concourir, jusques à concurrence de l'excédant de leurs revenus, aux grosses réparations et reconstructions des églises et des presbytères, et leur impose, par conséquent en réalité, la charge du logement des curés ou desservants;

« Que, dans ses articles 92 et 93 relatifs aux charges des communes, après avoir mis au nombre de ces charges le logement du curé, ou, à défaut de presbytère, l'indemnité de logement, il explique encore en termes exprès et formels que les fabriques ne peuvent cependant recourir aux communes pour cette dépense que dans le cas d'insuffisance de leurs propres revenus;

« Que, dans le système de ce décret, les fabriques sont constamment les premières obligées pour toutes les dépenses du culte, quelle que soit leur nature, de même que les communes sont appelées, par réciprocité, à subvenir à l'insuffisance de leurs revenus, quelle que soit également la nature de la dépense;

« Qu'aucun acte législatif nouveau n'a modifié, à cet égard, l'état de la législation;

« Qu'à la vérité la loi municipale intervenue en 1837, en faisant l'énumération des dépenses obligatoires des communes, y a compris l'indemnité de logement sans faire la réserve des obligations imposées en première ligne a la fabrique;

« Mais que, dans cette énumération, la loi n'a eu pour objet que de résumer et de coordonner les charges imposées aux communes par les différents actes de la législation antérieure, et qu'il est impossible de conclure de son silence à l'égard des fabriques, qu'elle ait voulu modifier la situation que leur avait faite le décret organique du 30 décembre 1809.

« Sur la seconde question :

» Considérant que l'indemnité de logement ne constitue pas, au profit du curé ou desservant, une dette civile dont les tribunaux puissent déterminer la valeur et régler le payement;

« Que cette indemnité est une affectation faite à un fonctionnaire ecclésiastique pour un service public; que, sous ce rapport, il n'appartient qu'à l'autorité administrative d'en régler l'étendue et les effets;

« Que les dispositions des lois spéciales sur la matière sont, sur ce point, complétement d'accord avec les principes généraux du droit public;

« Qu'en effet, en même temps qu'il mettait à la charge des communes, dans les cas d'insuffisance du revenu des fabriques, l'indemnité de logement due au

fourni en nature ? En droit strict, cette prétention n'a pas été jugée admissible.

On s'est prévalu, en faveur des pasteurs communaux, de l'article 72 de la loi organique du 18 gorminal an X, ainsi conçu :

« Les presbytères et les jardins attenants non aliénés seront rendus aux curés et desservants des succursales ; à défaut de ces presbytères, les conseils généraux des communes sont autorisés à leur procurer un logement et un jardin. »

Cette disposition, qui n'a, comme on voit, rien d'impératif dans ses termes, a été confirmée par l'article 4 du décret du 11 prairial an XII, qui dit formellement qu'au moyen du traitement qui leur est assigné, les desservants n'ont rien à exiger des communes, si ce n'est *le logement*, aux termes de la loi du 18 germinal an X.

D'une autre part, le décret du 30 décembre 1809, dont les articles 37 et 92 ont énuméré les charges de la fabrique et celles de la commune, leur impose l'obligation de fournir le logement, en nature ou en argent, aux

---

curé ou desservant, le décret du 30 décembre 1809 déterminait les formes dans lesquelles le recours serait exercé contre la commune, et qu'aux termes de ses articles 93, 96 et 97, dans le cas du refus fait par le conseil municipal de supporter tout ou partie de la dépense, il devait être statué par le roi en conseil d'Etat sur le rapport du ministre des cultes ;

« Que la loi municipale du 18 juillet 1837 porte également dans son article 39 que, dans le cas où un conseil municipal n'allouerait pas les fonds exigés pour une dépense obligatoire, ou n'allouerait qu'une somme insuffisante, l'allocation sera inscrite au budget de la commune par une ordonnance du roi, ou par un arrêté du préfet, suivant l'importance des revenus de la commune ; que ces dispositions s'appliquent nécessairement à l'indemnité de logement qui peut être due au curé ou desservant, à defaut de revenus suffisants de la fabrique, puisqu'elle est comprise parmi les dépenses obligatoires des communes ;

« Est d'avis :

« 1° Que les fabriques doivent appliquer l'excédant de leurs revenus à l'indemnité de logement due au curé ou desservant, à défaut de presbytère, et que cette indemnité n'est à la charge des communes que dans le cas où l'insuffisance des revenus de la fabrique ne lui permet pas d'y subvenir sur ses propres revenus ;

« 2° Que dans le cas où la commune doit payer l'indemnité de logement, et où le conseil municipal refuse d'allouer les fonds nécessaires pour cette dépense, le recours du curé ou desservant ne peut être exercé que devant l'autorité administrative, dans les formes qui ont été réglées par l'article 39 de la loi du 18 juillet 1837.

« Qu'en conséquence, lorsqu'un pareil recours est exercé devant les tribunaux civils, le conflit doit être immédiatement élevé par le préfet. »

Cet avis a été notifié à MM. les préfets comme règle à suivre par une circulaire du 4 novembre 1839.

curés et desservants, mais ne parle pas du jardin; enfin la loi du 18 juillet 1837, en classant l'indemnité de logement au rang des dépenses obligatoires, ne dit rien non plus de *l'indemnité de jardin*.

Dès 1829, l'administration des cultes, consultée sur cette question, a reconnu elle-même, qu'il n'y avait pas obligation pour les communes de payer des indemnités de cette nature.

Il faut donc conclure que les curés et desservants ne sont point fondés à exiger des communes un jardin ou une indemnité de jardin, et que celles-ci sont *autorisées*, mais non pas *tenues* à voter cette dépense. (*Le ministre de l'intérieur aux préfets de l'Aveyron*, 30 juillet 1838, *de Seine-et-Oise*, 16 mars 1839, et autres espèces.)

Mais, après avoir raisonné suivant la rigueur des principes, empressons-nous d'ajouter que, s'il n'y a pas obligation légale pour les communes à fournir un jardin à leurs desservants, les convenances, les usages et surtout la nécessité d'adoucir, autant qu'il est possible, la condition si digne d'intérêt du clergé des campagnes, leur en imposent moralement le devoir.

L'administration supérieure doit donc user au besoin de toute son influence et de tout l'ascendant de son autorité pour amener les communes à satisfaire à d'aussi légitimes exigences.

§ 2. Secours aux fabriques.

V. Nous traiterons ailleurs la question relative à la propriété des édifices du culte (*Voir* au chap. Ier de la 2e partie. *Biens communaux.*) Ce qui doit nous occuper ici, c'est de déterminer les conditions du concours de la commune à des dépenses qui, ainsi que nous l'avons fait remarquer, tombent d'abord à la charge de la fabrique principale obligée, aux termes des articles 92 et suivants du décret du 30 décembre 1809.

VI. *Dépenses ordinaires* (1). Aux termes des articles 45 et 47 du décret du 30 décembre 1809, il doit y avoir chaque année, au mois d'avril, un

(1) Ces dépenses sont celles qu'énumère l'article 37 du décret de 1809: « 1° de fournir aux frais nécessaires du culte, savoir : les ornements, les vases sacrés, le linge, le luminaire, le pain, le vin, l'encens, le payement des vicaires, des sacristains, chantres, organistes, sonneurs, suisses, bedeaux et autres employés au service de l'église, selon la convenance et les besoins des lieux; 2° de payer l'honoraire des prédicateurs de l'Avent, du carême et des autres solennités; 3° de pourvoir à la décoration et aux dépenses relatives à l'embellissement intérieur de l'église; 4° de veiller à l'entretien des églises, presbytères et cimetières; et, en cas d'insuffisance des revenus de la fabrique, de faire toutes diligences nécessaires pour qu'il soit pourvu aux réparations et reconstructions, ainsi que le tout est réglé au paragraphe 3. »

budget arrêté par le conseil de fabrique, et, si les dépenses excèdent les revenus, ce qui arrive le plus ordinairement, ce budget doit être communiqué au conseil municipal au moment où il s'assemble pour régler celui de la commune; c'est-à-dire lors de sa session du mois de mai. (*Circ.* du 22 avril 1811. *Rec.*, t. 2, p. 256.)

Le conseil municipal en délibère et alloue, s'il y a lieu, au compte de la commune, le déficit que présente le budget de la fabrique.

VII. *Dépenses extraordinaires.* Il faut, pour les réparations autres que celles d'entretien annuel, se conformer aux articles 94 et 95 du décret du 30 décembre 1809 (*voir* page 78); si la somme pour cette dépense n'est pas encore déterminée par le devis que prescrit l'article 95, une copie de la délibération qui aura dû être prise, aux termes de l'article 94, sera jointe au budget dans lequel, au chapitre *des dépenses extraordinaires*, il y aura un article qui en fera mention *pour mémoire*. La somme étant alors indéterminée ne doit point être portée au budget. — Si le devis a été dressé, il doit être fait un article du montant du chapitre des *dépenses extraordinaires*, afin que, dans le budget de la commune, cette somme soit aussi portée au chapitre des dépenses extraordinaires.

Quoique, dans le premier cas, la dépense ne soit pas au budget, le recours vers la commune ne s'opère pas moins au moyen des formalités prescrites par le règlement. S'il s'agit de l'entretien ou du renouvellement des vases sacrés nécessaires au service, la somme à dépenser doit être mise au chapitre *des dépenses ordinaires*; mais s'il est question d'en augmenter le nombre au delà du besoin réel, ou d'en avoir de plus riches, la somme demandée doit être portée au chapitre des *dépenses extraordinaires*. (*Circ.* du 26 mars 1812. *Rec.*, t. 2, p. 304.)

VIII. *Budgets des fabriques. Règles à observer.* Toute omission de revenus est un obstacle au recours des fabriques vers les communes. Une omission assez fréquente est celle de la recette présumée des droits relatifs aux inhumations. Cette recette doit se calculer, dans chaque budget, par le produit moyen des droits pendant les cinq années précédentes.

Ces droits doivent se percevoir d'après le tarif des oblations dressé par chaque évêque pour son diocèse, et approuvé par le gouvernement. (*Ibid.*)

On ne doit pas mettre comme effective, dans le budget de la fabrique, la somme qui, par le résultat de la balance, serait à la charge de la commune, parce que, cette balance n'ayant point encore été reconnue par le conseil municipal, le résultat serait encore incertain. Mais, dans le cas où la commune n'aurait pas soldé la somme qu'elle avait reconnue nécessaire pour un exercice précédent, il en doit être fait mention au chapitre de la dette de la fabrique. (*Ibid.*)

Enfin, le budget de la fabrique doit s'accorder, pour l'ordre des titres et

des chapitres, avec celui de la commune, et chaque article doit y être placé de manière à correspondre avec les articles corrélatifs du budget communal. Il faut que les administrateurs municipaux trouvent, dans le budget de la fabrique, un ordre semblable à celui qui est observé dans le budget de la commune, c'est-à-dire le résultat de la balance des recettes extraordinaires et ordinaires avec les dépenses ordinaires, et que le chapitre des dépenses extraordinaires, qui vient ensuite, n'entre point dans cette balance. (*Ibid.*)

Quant au dépôt du compte annuel, ordonné par l'article 89 du décret réglementaire, afin de servir de renseignement à la commune, il doit être fait, ou avant la présentation du budget de la fabrique, ou, au plus tard, en même temps. (*Ibid. Voir*, au surplus, pour la forme du budget, les art. 45 et suiv. du décret du 30 décembre 1809.)

Nous devons rappeler ici que l'article 21 (n° 7) de la loi du 18 juillet 1837 appelle le conseil municipal à donner son avis sur les budgets et les comptes de la fabrique, lorsqu'elle reçoit des secours sur les fonds de la commune (1).

---

(1) Des difficultés se sont élevées à ce sujet entre quelques administrations municipales et les fabriques.

Celles-ci avaient produit, à l'appui de leurs demandes, leurs comptes et budgets ; mais, sur leur refus d'y joindre les pièces justificatives des comptes, les conseils municipaux ont repoussé les demandes de subvention, et déclaré, qu'il ne pourrait en être accordé qu'autant que la nécessité en serait légalement justifiée par la production des pièces.

Ils se fondaient sur les dispositions de l'article 74 du décret du 30 décembre 1809, ainsi conçu : « Le montant des fonds perçus pour le compte de la « fabrique, à quelque titre que ce soit, sera, au fur et à mesure de la rentrée, « inscrit, avec la date du jour et du mois, sur un registre coté et parafé, qui « demeurera entre les mains du trésorier, » et sur les dispositions des articles 21, § 7, et 30, § 14, de la loi municipale du 18 juillet 1837, d'après lesquelles les fabriques qui reçoivent des subventions sur les fonds communaux sont tenues de justifier de l'insuffisance de leurs comptes et budgets, d'où la conséquence que les fabriques peuvent et doivent donner aux administrations municipales les documents qui leur sont nécessaires pour éclairer leurs votes.

On opposait que la prétention des conseils municipaux était contraire au texte comme à l'esprit du décret de 1809 (art. 93) et de la loi municipale ellemême, attendu, d'une part, qu'aucune disposition ne prescrit l'exhibition des pièces justificatives des comptes, et, d'autre part, que le législateur n'a probablement pas entendu soumettre au contrôle d'une assemblée municipale l'approbation épiscopale dont les budgets et comptes sont revêtus.

On rappelait qu'aux termes de l'article 85, le compte annuel du trésorier de la fabrique, avec les pièces justificatives, devait être communiqué aux marguilliers; que ce compte devait être ensuite examiné par le conseil; que, s'il

IX. *Grosses réparations.* Quelques fabriques ont argumenté de l'article 37 du décret de 1809 (*voir* page 87), pour prétendre qu'elles ne devaient point être tenues de pourvoir aux grosses réparations des édifices du culte, et cette opinion semble avoir été partagée par un célèbre jurisconsulte, M. Carré, dans son *Traité du gouvernement des paroisses*; c'est pourquoi nous croyons utile de rappeler ici les règles suivies en ce point par l'ad-

---

s'élevait des débats, des réserves pouvaient être faites sur les articles sujets à contestation, et l'on concluait enfin que le maire, représentant des intérêts de la commune dans le conseil de fabrique dont il est membre de droit, pouvait, comme tout autre fabricien, demander toutes les explications désirables; mais qu'une fois les comptes clos et arrêtés, les pièces à l'appui cessaient d'en faire partie intégrante; que c'était pour ces trois motifs que les articles 89 du décret de 1809 et 21 de la loi municipale, qui prescrivent le dépôt à la mairie de l'une des deux copies du compte annuel, et l'adjonction de ce compte au budget soumis à l'administration municipale, ne parlaient en aucune manière de la production des pièces justificatives.

Il faut reconnaître en effet que la présence du maire à l'apurement des comptes du trésorier de la fabrique peut offrir une certaine garantie aux intérêts communaux; mais ce n'est pas là la question. Que le conseil de fabrique présente, par la composition de son personnel, des garanties aux communes, ce n'est pas ce que l'on conteste; mais il faut examiner si ces garanties sont les seules que la loi ait voulu leur assurer. Or, il est permis d'en douter depuis qu'est intervenue la loi du 18 juillet 1837.

En effet, d'après les dispositions littérales du décret du 30 décembre 1809, les conseils municipaux n'étaient pas appelés à connaître des comptes des fabriques; on ne leur communiquait (art. 93) que les budgets pour justifier de l'insuffisance des revenus de ces établissements; quant aux comptes, une copie seulement devait être déposée à la mairie (art. 89); dans ce système, il était rigoureusement possible de soutenir que le conseil municipal ne pouvait pas exiger la production des pièces justificatives; car, en aucun cas, il n'était légalement admis à présenter des observations sur les comptes.

Mais la loi municipale de 1837 a posé d'autres règles. En maintenant la production du budget pour justifier l'insuffisance des revenus des fabriques, elle a non-seulement ajouté, pour ces dernières, l'obligation de mettre leurs comptes sous les yeux du conseil municipal (art. 30, § 14), mais encore elle a introduit un principe nouveau; elle a voulu et elle l'a déclaré par un article spécial (art. 21, § 7), que le conseil municipal, tout en votant les subventions réclamées, exprimât un avis sur les budgets *et les comptes*, c'est-à dire sur la gestion de l'établissement, disposition importante sur laquelle on doit insister. Comment, en effet, donner un avis sur des comptes sans connaître les pièces qui en sont les éléments? Tant qu'il ne s'agissait, comme sous l'empire du décret de 1809, que d'apprécier l'insuffisance des revenus de la fabrique, il suffisait, à la rigueur, que le conseil municipal eût sous les yeux les résultats seulement de la situation financière. Mais aujourd'hui que la loi municipale veut qu'il exprime un avis sur le compte, n'est-il pas évident qu'il ne peut émettre cet avis qu'autant qu'il entre dans l'examen des pièces qui constituent ce compte, et que, si elles ne lui étaient pas représentées, il ne pourrait ap-

ministration, et qui, nous le croyons, sont conformes aux principes posés par le décret même sainement interprété.

Nous sommes obligés de citer de nouveau textuellement l'article 37. Cet article porte : « Les charges de la fabrique sont... 4° de veiller à l'entretien des églises, presbytères et cimetières, et, *en cas d'insuffisance des revenus de la fabrique,* faire toutes les diligences nécessaires pour qu'il soit

---

précier que la forme extérieure du compte? Telle ne saurait être la portée de la disposition nouvelle de la loi du 18 juillet 1837. Des précédents entièrement analogues l'expliqueraient d'ailleurs au besoin. Quand le conseil municipal est appelé à donner son avis sur les budgets et les comptes des établissements de bienfaisance, on lui communique toujours les pièces à l'appui : cela n'a jamais fait l'objet d'un doute. Il n'y aurait donc aucune raison pour procéder différemment à l'égard des comptes des fabriques; autrement, ou cet avis serait forcément une approbation aveugle et sans contrôle des opérations d'un établissement que la commune doit secourir, ou bien le conseil municipal pourrait déclarer qu'il n'est pas suffisamment éclairé et refuser à bon droit d'exprimer un avis, ce qui empêcherait nécessairement de procéder au règlement des budgets et des comptes; car sans doute l'article 21 de la loi municipale a voulu que l'avis du conseil municipal fût, pour les fabriques comme pour les hospices, un préalable nécessaire de ce règlement par l'autorité compétente : autrement la disposition du § 7 serait un non-sens.

S'il pouvait rester quelques doutes à cet égard, il suffirait de rapprocher du texte de la loi municipale, soit les rapports faits dans les deux chambres par leurs commissions, soit les discussions auxquelles le projet a donné lieu. On y verrait que si l'obligation de produire les pièces à l'appui des comptes des fabriques n'a pas été explicitement formulée, du moins elle ressort comme conséquence nécessaire de l'argumentation des defenseurs de la loi.

Ajoutons enfin que les secours aux fabriques en cas d'insuffisance de leurs revenus, constituent une dépense obligatoire pour les communes, aux termes de la loi du 18 juillet. Or, si les fabriques étaient dispensées de produire les pièces de leurs comptes, il en résulterait que l'autorité ecclésiastique, qui est partie dans la question, serait en même temps juge souverain de la quotité de la dépense obligatoire; conséquence que la prudence du législateur n'a pas pu vouloir admettre.

Concluons donc que les conseils municipaux sont en droit d'exiger la production des pièces à l'appui des comptes des fabriques pour éclairer leurs votes, et qu'il n'y a lieu de faire application de l'article 39 de la loi municipale pour l'inscription d'office aux budgets communaux des dépenses du culte, qu'autant que ce préalable a été rempli.

La question a été, au surplus, soumise au conseil d'état, qui a exprimé, dans sa séance du 20 novembre 1839, un avis conforme à notre doctrine. En voici le texte :

« Considérant que la section 2 du chapitre 3 du décret du 30 décembre 1809 trace, il est vrai, pour les fabriques des règles spéciales de comptabilité; mais que cette section, applicable au cas où le trésorier rend compte à la fabrique de la gestion de ses deniers, ne prévoit pas celui où l'insuffisance du revenu rend nécessaire une subvention de la commune; — Considerant que ce second

pourvu aux réparations et reconstructions, ainsi que le tout est réglé au § 3. »

Évidemment, cette disposition ne signifie autre chose sinon que ce n'est que dans le cas où il y'a insuffisance du revenu de la fabrique que celle-ci doit faire ses diligences pour qu'il soit pourvu, *par la commune*, aux travaux nécessaires, et que, si elle possède des fonds libres, elle doit y pourvoir par elle-même, en suivant les formes indiquées, notamment aux articles 94 et suivants. L'article 94 lui-même dit : « S'il s'agit de réparations de bâtiments, *de quelque nature qu'elles soient,* et que la dépense ordinaire arrêtée par le budget (de la fabrique), ne laisse *pas de fonds disponibles, ou n'en laisse pas de suffisants pour ces réparations.* »

S'il restait encore quelques doutes en présence de dispositions aussi précises, ils seraient complétement levés par l'article 46, qui, après avoir énuméré les frais auxquels doivent être employés de préférence les revenus de la fabrique, ajoute : « Et l'excédant, s'il y en a, sera affecté *aux grosses réparations* des édifices du culte. »

Nous ne pensons pas qu'il soit nécessaire d'insister davantage sur un point dont la solution ressort aussi clairement du texte même de la loi (1).

X. Quant aux réparations locatives des presbytères, elles sont à la charge des curés et desservants qui les occupent, aux termes du décret du

---

cas est régié par les articles 21, § 7, et 30, § 14, de la loi du 18 juillet 1837 ;

« Considérant que l'article 21 de ladite loi appelle le conseil municipal à donner un avis sur les comptes et budgets des fabriques, quand elles reçoivent des secours sur les fonds communaux, et que l'article 30 déclare les subventions de la commune obligatoires, quand l'insuffisance du revenu de la fabrique est justifiée par les comptes et budgets des fabriques ; — Considérant que les conseils municipaux ne pourraient apprécier la nécessité de cette dépense obligatoire ni émettre un avis éclairé sur les comptes et budgets si on leur refusait communication des pièces dont ils jugeraient la production nécessaire ; — Considérant que les comptes et budgets ne sont produits au conseil municipal que comme éléments d'appréciation pour motiver le refus ou l'allocation d'une subvention, et que le vote, quel qu'il soit, ne peut avoir aucune influence sur l'apuration définitive du compte de la fabrique, arrêté conformément au décret de 1809 ;

« Est d'avis :

« Que les conseils municipaux ont le droit de demander, à l'appui des comptes des fabriques, la production de celles des pièces justificatives qu'ils jugeront nécessaires pour éclairer leur opinion sur l'insuffisance des revenus. »

Voir la circulaire du 16 janvier 1840, à la fin du volume.

(1) Les ordonnances royales rendues en exécution du décret du 30 décembre 1809, concernant les charges des communes relativement au culte, ne peuvent être attaquées par la voie contentieuse. (*Arrêt du conseil* du 3 mars 1823. Macarel, 1823, p. 130.)

6 novembre 1813, article 21 (4[e] série, *Bull.* 536), aussi bien que de celui du 30 décembre 1809, article 44 (1).

Ajoutons que ces établissements sont exempts de toute contribution, conformément au décret du 11 août 1808 et à l'instruction du ministre des finances du 28 septembre de la même année, ainsi que l'a déclaré un arrêt du conseil d'État du 23 avril 1836 (*Sarthe, Comie*).

« Considérant, dit cet arrêt, qu'il résulte des articles organiques de la loi du 18 germinal an X, que les presbytères doivent être considérés comme affectés à un service public; que, dès lors, ils doivent jouir de l'exemption prononcée par l'art. 105 de la loi du 3 frimaire an VII, etc. »

XI. *Cloches.* Les frais d'achat et de refonte des cloches sont naturellement classés au nombre des dépenses de construction et de grosses réparations. Il est admis d'ailleurs comme règle, par l'administration de l'intérieur, que l'acquisition demeure facultative, tandis que la refonte, considérée comme *réparations*, constitue une charge obligatoire pour la commune, toujours, bien entendu, au défaut de la fabrique, lorsque celle-ci a justifié de son impuissauce (2).

---

(1) Aux termes de cet article, le curé ou desservant sortant n'est tenu que des réparations locatives et dégradations survenues par sa faute. L'obligation porte sur ses héritiers ou ayants cause.

Rappelons aussi que les curés et desservants ne peuvent, hors le cas de binage, louer à leur profit les presbytères qu'ils n'habitent pas : c'est à la commune que ce droit appartient. (*Le ministre des cultes au ministre de l'intérieur*, 29 septembre 1841. *Manche.*)

(2) La question relative à l'usage des cloches et aux droits respectifs de l'autorité ecclésiastique et de l'autorité municipale, concernant cet usage, ayant été fort controversée, nous croyons qu'il ne sera pas inutile de rapporter ici un avis du comité de législation intervenu à ce sujet sur le rapport de M. le ministre de la justice et des cultes, à la date du 17 juin 1840.

Voici en quels termes cet avis est conçu :

« Les membres du conseil d'État, etc.,

« Vu l'article 48 de la loi du 18 germinal an X, les articles 33 et 37 de l'ordonnance du 12 janvier 1825;

« Considérant que, pour résoudre les difficultés qui s'élèvent entre l'autorité ecclésiastique et l'autorité municipale au sujet de la sonnerie des cloches, il importe de constater d'abord quelle était l'ancienne jurisprudence en cette matière;

« Considérant que la destination des cloches des églises a toujours été regardée comme essentiellement religieuse;

« Qu'elles ont été de tout temps consacrées par une bénédiction solennelle et par des cérémonies et des prières qui marquent leur affectation spéciale au service du culte;

« Que l'ordonnance de Blois, article 52, et celle de Melun, article 3, comprennent les cloches parmi les choses nécessaires à la célébration du service

§ 3. Cultes non catholiques.

XII. *Culte protestant.* Les dispositions qui règlent les rapports des communes avec les consistoires et autres administrations préposées aux cultes non catholiques sont, en général, beaucoup moins explicites que celles qui s'appliquent aux fabriques des églises. C'est le décret du 5 mai 1806 (4e série, Bulletin 90) qui fait seul la législation de la matière. Ce décret est ainsi conçu :

---

divin, et chargent les évêques de pourvoir dans leurs visites à ce que les églises en soient fournies ;

« Que plusieurs conciles ayant défendu de les employer à des usages profanes, cette règle a été suivie partout, sauf les exceptions dont la nécessité ou la convenance était reconnue, soit par l'autorité ecclésiastique elle-même, soit par les parlements ;

« Qu'il suffit de citer l'arrêt du parlement de Paris du 29 juillet 1784, dont les termes sont :

« Ordonne que les cloches ne pourront être sonnées que pour les différents « offices de l'église, messes et prières, suivant les usages et rits des diocèses ; « ordonne en outre qu'il sera seulement sonné une cloche pour la tenue des « assemblées tant de la fabrique que de la communauté des habitants, et que, « dans les cas extraordinaires qui peuvent exiger une sonnerie, elle ne sera « faite qu'après en avoir prévenu le curé et lui en avoir déclaré le motif, sous « peine de vingt livres d'amende contre chacun des contrevenants et de plus « grande peine, s'il y échet; »

« Qu'ainsi, d'après l'ancienne législation, les cloches des églises appartenaient au culte catholique, et le curé seul en était le gardien et le régulateur ;

« Que cependant si, en règle générale, elles ne pouvaient être sonnées que pour les cérémonies religieuses, leur sonnerie pourrait être exigée et était exceptionnellement accordée pour d'autres causes que pour les besoins du culte ;

» Considérant, en ce qui concerne la législation nouvelle, que la loi du 18 germinal an X n'a pas dérogé à ces principes ;

« Qu'il résulte de l'article 6 de la loi que les règles consacrées par les canons reçus en France sont maintenues ;

« Que la première partie de l'article 48 de la même loi portant que « l'évêque se concertera avec le préfet pour régler la manière d'appeler les fidèles au service divin par le son des cloches, » n'est qu'une mesure d'ordre public, ayant pour but de faire connaître d'avance l'objet des sonneries concernant le culte et d'en modérer l'usage dans l'intérêt du repos et des habitudes des citoyens ;

« Que la deuxième partie du même article portant qu'on » ne pourra sonner les cloches pour toute autre cause que pour le service du culte, sans la permission de la police locale, » n'est aussi qu'une mesure de police, afin de maintenir l'autorité civile dans le droit qui lui appartient d'apprécier les circonstances où le son des cloches employé pour des causes étrangères au culte pourrait être une occasion de trouble ou d'alarme ;

« Mais que de la défense faite au curé de sonner les cloches dans ces circonstances, sans la permission de la police locale, on ne peut pas conclure que l'ar-

« Art. 1er. Les communes où le culte protestant est exercé concurremment avec le culte catholique, sont autorisées à procurer aux ministres du culte protestant un logement et un jardin.

« 2. Le supplément de traitement qu'il y aurait lieu d'accorder à ces ministres, les frais de construction, réparations, entretien des temples, et ceux du culte protestant seront également à la charge des communes, lorsque la nécessité de venir au secours des églises sera constatée. »

XIII. *Logement des pasteurs*. Les questions qui se rattachent au loge-

---

ticle 48 ait attribué au maire le droit de les faire sonner pour tous les besoins de la commune ;

« Qu'au surplus, les restrictions de police auxquelles l'article 48 soumet le droit du curé, ne sont qu'une conséquence de l'article 1er de la convention conclue le 26 messidor an IX avec le pape Pie VII, stipulant que la religion catholique sera librement exercée en France, et que son culte sera public, *en se conformant aux règlements de police que le gouvernement jugera nécessaires pour la tranquillité publique* ;

Qu'aux termes de l'article 33 du décret de 1809, la nomination et la révocation du sonneur appartiennent aux marguilliers sur la proposition du curé ou desservant, et que, d'après l'article 37, le payement du sonneur est à la charge de la fabrique ;

« Que l'article 7 de l'ordonnance du 12 janvier 1825 ne modifie, en ce point, le décret de 1809 que pour attribuer au curé ou desservant la nomination et la révocation directe du sonneur dans les communes rurales ;

« Considérant toutefois qu'il est des cas où, même en vertu de l'ancienne jurisprudence, le son des cloches des églises peut être exceptionnellement exigé pour des causes étrangères aux cérémonies religieuses, et que, pour ces cas, il convient d'indiquer les règles qui paraissent devoir être suivies ;

« Sont d'avis :

« 1° Que les cloches des églises sont spécialement affectées aux cérémonies de la religion : d'où il suit qu'on ne peut exiger l'emploi pour les célébrations concernant des personnes étrangères au culte catholique, ni pour l'enterrement de celles à qui les prières de l'église auraient été refusées en vertu des règles canoniques;

« 2° Que le curé ou desservant doit avoir seul la clef du clocher, comme il a celle de l'église, et que le maire n'a pas le droit d'avoir une seconde clef ;

« 3° Que les usages existants dans les diverses localités, relativement au son des cloches des églises, s'ils ne présentent pas de graves inconvénients, et s'ils sont fondés sur de vrais besoins, doivent être respectés et maintenus ;

« 4° Qu'à cet égard le maire doit se concerter avec le curé ou desservant ; que les difficultés qui pourraient s'élever entre eux sur l'application de cette règle doivent être soumises à l'évêque et au préfet, lesquels s'entendront pour les résoudre, et pour empêcher que rien ne trouble sur ce point la bonne harmonie qui doit régner entre l'autorité ecclésiastique et l'autorité municipale;

« 5° Que, dans ce cas, il paraît juste que la commune contribue au payement du sonneur des cloches de l'église, en proportion des sonneries affectées à ses besoins communaux ; mais que ce sonneur doit être nommé et ne peut être ré-

ment des pasteurs protestants, ou à l'indemnité représentative qui leur est due, ont été longtemps l'objet de la sollicitude de l'administration. Par une circulaire du ministre chargé de l'administration des cultes, en date du 15 septembre 1836, MM. les préfets ont été invités à donner des explications sur divers points qui n'avaient pas été réglés jusqu'alors d'une manière uniforme. Il s'agissait principalement de savoir :

1° Par qui doit être fixée la quotité de l'indemnité de logement;

2° Lorsque plusieurs communes relèvent, au spirituel, d'un même pasteur, quelles sont les communes qui doivent supporter la charge de cette indemnité;

3° Sur quelle base doit être faite la répartition, dans le cas ou plusieurs communes doivent y contribuer.

XIV. C'est à la suite des renseignements qui ont été recueillis, et après s'être concerté avec son collègue de l'intérieur, que M. le garde des sceaux, ministre des cultes, a proposé un projet de règlement d'administration publique qui, délibéré par le conseil d'État, a été sanctionné par le roi, sous la date du 7 août 1842.

Ce règlement dispose en substance que l'indemnité du logement des ministres du culte protestant est due par les communes à défaut de bâtiment affecté à cet usage, à dater du jour de l'installation du pasteur, et portée au budget municipal au chapitre des dépenses extraordinaires. (Art. 1er.)

Si le service du pasteur n'embrasse qu'une seule commune, le préfet, après avoir pris l'avis du conseil municipal et du consistoire, fixe le montant de l'indemnité. Si ce service embrasse plusieurs communes, les conseils municipaux et les consistoires également consultés, le préfet détermine la part contributive de chacune. (Art. 2 et 3.)

---

voqué que par le curé ou desservant, dans les communes rurales, et par les marguilliers, sur la proposition du curé ou desservant, dans les communes urbaines, ainsi qu'il est prescrit par le décret de 1809 et par l'ordonnance de 1825 précités;

« 6° Que toute nomination faite ou tout acte passé contrairement à ces prescriptions ne sauraient être maintenus;

« 7° Que, dans les cas de péril commun qui exigent un prompt secours, ou dans les circonstances pour lesquelles des dispositions de lois ou de règlements ordonnent des sonneries, le curé ou desservant doivent obtempérer aux réquisitions du maire, et qu'en cas de refus, le maire peut faire sonner les cloches de son autorité propre;

« 8° Que ces règles doivent être appliquées aux difficultés qui se présentent ou qui pourraient se présenter sur la matière, et notamment au dissentiment survenu entre l'évêque de .... et le maire de la même ville. »

Quand deux ou plusieurs pasteurs résident dans une même commune, si leur service est borné à la commune de leur résidence, une indemnité égale est due à chacun d'eux; s'ils sont appelés par leur titre à desservir cette commune et les communes circonvoisines, l'indemnité payée, tant par la commune de la résidence que par les autres, est répartie entre eux par portions égales. (Art. 5, 6, 7 et 8.)

Si, parmi plusieurs pasteurs résidant dans une même commune, le service de l'un d'eux est spécialement affecté à la commune de leur résidence, et si le service de l'autre ou des autres pasteurs est affecté aux communes circonvoisines, l'indemnité est due au premier par la commune de la résidence, et aux autres par les communes de la circonscription. (Art. 8.)

(*Voir* à l'appendice l'instruction de M. le ministre de la justice et des cultes du 1er septembre 1842, sur l'exécution de cette ordonnance.

XV. *Travaux et comptabilité des temples protestants.* Jusqu'ici, disait le ministre de la justice et des cultes dans une circulaire du 28 janvier 1839, cette branche d'administration n'a été soumise à aucun principe fixe. Dans quelques départements, faute de prescriptions spéciales sur la matière, on s'est guidé, par analogie, d'après le mode d'administration et de comptabilité des édifices du culte catholique; mais, dans beaucoup d'autres, la direction des travaux et l'emploi des fonds de toute nature ont été abandonnés au libre arbitre des consistoires.

Le ministre ajoutait que de graves abus avaient été la suite de ce régime exceptionnel; que des travaux d'une exécution vicieuse avaient été entrepris, des emprunts onéreux contractés sans l'autorisation du gouvernement, et qu'il importait de faire rentrer les travaux des temples et des presbytères du culte protestant dans les mêmes conditions que ceux des édifices du culte catholique; c'est ce que prescrivent les instructions suivantes :

XVI. *Réparations.* Lorsqu'un consistoire a reconnu la nécessité d'une réparation de quelque importance à faire à l'un des temples de sa circonscription, et qu'il n'existe pas de fonds pour y faire face, il doit prendre une délibération, qui est transmise au préfet avec les budget et compte de l'établissement afin qu'il y soit pourvu. Le préfet nomme des gens de l'art, par lesquels, en présence du maire de la commune et de l'un des membres du consistoire. il est dressé un devis estimatif; ce devis est adressé au conseil municipal, que le préfet autorise à se réunir pour délibérer sur les moyens de pourvoir à la dépense. En cas de refus non fondé, ce magistrat procède d'office, conformément aux dispositions de la loi du 18 juillet 1837.

S'il y a plusieurs communes dont les habitants protestants ressortissent au temple qu'il s'agit de réparer, le conseil municipal de chacune d'elles

doit être entendu, pourvu que le nombre des protestants y soit assez élevé pour qu'elle ait un intérêt réel à la dépense projetée. (*Circulaire* précitée du 28 janvier 1839.)

XVII. *Moyens de payement.* Si les fonds communaux sont insuffisants ou que les communes soient surchargées de dépenses qui leur permettraient difficilement de réaliser les sommes nécessaires, on peut recourir aux souscriptions volontaires ou aux prestations en nature, que, dans beaucoup de localités, les fidèles sont dans l'usage de fournir; c'est une ressource précieuse qu'il ne faut pas négliger, et sur laquelle le zèlo religieux permet toujours de compter. (*Idem.*)

Dans le cas où ces divers moyens ne présenteraient pas des ressources suffisantes pour couvrir entièrement la dépense, il y a lieu d'adresser une demande de secours au ministre des cultes : le gouvernement se fait un devoir de venir en aide aux communes, dans la proportion des crédits ouverts au budget du culte protestant. (*Idem.*)

Toute demande de secours doit être accompagnée des délibérations du conseil municipal et du consistoire, du budget de la commune et de celui de l'établissement, des devis, plans et cahiers des charges, s'il y a lieu; de l'état des souscriptions volontaires ou prestations promises estimées eu argent, ot de l'avis motivé du préfet. (*Idem.*)

XVIII. *Constructions nouvelles.* Lorsqu'il s'agit d'une construction nouvelle, dont le décret du 5 mai 1806 a mis les frais à la charge des communes en cas de nécessité absolue, la marche ci-dessus indiquée doit être également observée. Toutefois, il est recommandé aux préfets de ne faire qu'un usage prudent de la faculté que la loi leur donne de porter de nouvelles dépenses à la charge des communes pour cet objet, et de consulter avec soin leurs ressources avant de leur imposer de nouvelles obligations. (*Idem.*)

Aucune construction nouvelle ne doit avoir lieu sans l'autorisation de l'autorité compétente, soit que le gouvernement et les communes contribuent à la dépense par leurs subventions, soit qu'il doive y être pourvu entièrement par les souscriptions des fidèles ou sur les revenus des consistoires; la raison de cette disposition est sensible, puisqu'un temple construit aux frais des fidèles peut devenir, par la suite, une charge pour la commune, qui doit supporter, d'après la loi, les frais de réparation. Il est à remarquer que des travaux entrepris sans l'accomplissement des formalités prescrites, de même que des emprunts irrégulièrement contractés, n'engageraient en aucun cas les communes, et que celles-ci seraient fondées à décliner toute solidarité dans les dépenses. (*Idem.*)

XIX. *Comptabilité.* Tous les fonds provenant des subventions des communes, des départements ou de l'État, sont versés dans la caisse munici-

pale de la commune où le temple est situé, et employés dans les formes prescrites pour la comptabilité communale. Sous aucun prétexte ces fonds ne peuvent être détournés de leur destination spéciale, et, dans le cas ou ils ne sont pas employés dans l'année de l'exercice auquel ils appartiennent, ils doivent être répartis sur l'exercice suivant. Les souscriptions des fidèles sont d'abord recueillies par les consistoires ou les pasteurs, mais elles sont versées ensuite par eux dans la caisse municipale, afin de centraliser, dans une caisse unique, tous les fonds ayant la même destination. (*Idem.*)

XX. *Culte israélite*. Il a été reconnu par les ministres des cultes et de l'intérieur que le mode de répartition établi par la loi du 14 février 1810, pour les dépenses du culte catholique, ne pourrait être appliqué au culte israélite sans produire de graves anomalies, attendu que la circonscription des rabbins se compose d'un plus ou moins grand nombre de communes où la population israélite se trouve répartie sans aucune proportion avec les contributions payées par ces communes.

XXI. Quant à l'indemnité de logement due aux ministres de ce culte, l'ordonnance du 7 août 1842 dont nous avons parlé ci-dessus, nº 14, en déclare (art. 9 et 10) les dispositions applicables aux grands rabbins des consistoires départementaux, quand ils remplissent les fonctions de rabbin communal, et aux rabbins communaux régulièrement institués.

A l'égard des ministres officiants l'instruction du ministre des cultes du 1er septembre 1842 (*Voir* à l'appendice) dispose que si les frais de leur logement ne constituent pas une dépense obligatoire pour les communes, il n'y a pas lieu de s'opposer à ce qu'elles y pourvoient, lorsque c'est volontairement qu'elles font ce sacrifice.

SECTION II.

OBLIGATIONS DES COMMUNES ENTRE ELLES.

§ 1er.—Établissements du culte paroissial.

XXII. *Bases de répartition des dépenses*. La loi du 14 février 1810, relative aux revenus des fabriques des églises (4e série, bull. 266), autorisait, en cas d'insuffisance de ces revenus, la répartition, entre les habitants, des dépenses annuelles de la célébration du culte (art. 1er), et pour les réparations et reconstructions des édifices du culte, décidait qu'il y serait pourvu par voie d'emprunt, sauf remboursement et suivant le même mode (art. 2); la répartition et l'emprunt étaient autorisés, en raison de la quotité des dépenses et de la population des communes, soit par une déci-

sion du préfet, soit par un décret, soit par une loi (art. 3); enfin l'art. 4 statuait en ces termes :

« Lorsqu'une paroisse sera composée de plusieurs communes, la répartition entre elles sera au marc le franc de leurs contributions respectives, savoir : de la contribution mobilière et personnelle, s'il s'agit de la dépense pour la célébration du culte ou de réparations d'entretien, et au marc le franc des contributions foncière et mobilière, s'il s'agit de grosses réparations ou reconstructions. »

Mais la loi de finances du 15 mai 1818, ayant déterminé (art. 39) les formes dans lesquelles il doit être procédé pour l'établissement des impositions communales extraordinaires, ainsi que nous l'expliquerons dans la suite, et interdit formellement (art. 94) toutes autres contributions que celles qui y sont spécifiées, il en est résulté une abrogation implicite des dispositions essentielles de la loi du 14 février 1810 : c'est ce qui a été reconnu par le conseil d'État dans deux avis des 2 juin 1818 et 19 septembre 1827, et par de nombreuses décisions ministérielles qui ont statué dans le même sens.

L'art. 4 de cette dernière loi est toutefois demeuré en vigueur comme base de répartition de commune à commune, entre la succursale et ses annexes, pour les dépenses ordinaires et extraordinaires du culte paroissial; en sorte que les premières se partagent au prorata des contributions mobilière et personnelle de chacune; les secondes au marc le franc des contributions foncière et mobilière. Quant à la répartition des contingents communaux entre les contribuables, il est procédé suivant le mode usité pour la perception des centimes additionnels affectés aux dépenses du service communal : c'est une règle de jurisprudence constamment rappelée dans la correspondance ministérielle relative à cette partie du service administratif (1).

XXIII. *Érection des chapelles et annexes.* On sait que les établissements du culte paroissial se subdivisent comme il suit :

1° La cure : il y en a une par chaque chef-lieu de canton;

2° La succursale, à raison d'une par commune ou agrégation de communes;

---

(1) Quand plusieurs communes sont réunies pour le culte et ne forment qu'une seule paroisse ou qu'une seule succursale, la répartition des frais du culte doit être faite entre ces communes proportionnellement à leurs contributions respectives. (Loi du 14 février 1810.) Ainsi il n'appartient qu'au préfet de régler la répartition des frais d'une église à l'usage de deux communes. Le conseil de préfecture n'est point compétent à cet égard. (*Arrêté du conseil* du 4 novembre 1831. Macarel, 1831, p. 421.)

3° La chapelle vicariale;

4° La chapelle simple ou annexe.

Il y a, en outre, les chapelles dites *de secours*, où un prêtre vient célébrer l'office divin à certains jours, suivant des conventions particulières arrêtées entre la commune et le clergé paroissial.

Le décret du 30 septembre 1807 (4e série, bull. 165); dont l'objet principal était d'augmenter le nombre des succursales (de vingt-quatre mille, nombre fixé par le décret du 5 nivôse an XIII, à trente mille), a posé, en même temps, quant à la création des chapelles et annexes, des règles qui sont encore observées aujourd'hui.

Dans les paroisses et succursales trop étendues, dit l'art. 8, et lorsque la difficulté des communications l'exigera, il pourra être établi des chapelles. L'établissement de ces chapelles doit être préalablement provoqué par une délibération du conseil municipal, dûment autorisé à s'assembler à cet effet, et contenant l'engagement de doter le chapelain (art. 9).

L'art. 10 porte que la somme proposée pour servir de traitement au chapelain sera énoncée dans la délibération : puis il ajoute qu'après que l'établissement de la chapelle aura été autorisé par un décret, le préfet rendra exécutoire le rôle de répartition de ladite somme.

Mais cette dernière disposition se trouve, comme celle de la loi du 14 février 1810 dont nous venons de parler, abrogée par les art. 39 et 94 de la loi du 15 mai 1818, et par les prescriptions des lois de finances subséquentes.

Il pourra également être érigé une annexe, sur la demande des principaux contribuables d'une commune et l'obligation personnelle qu'ils souscriront de payer le vicaire, laquelle sera rendue exécutoire par l'homologation et à la diligence du préfet, après l'érection de l'annexe (art. 11).

Suivant l'art. 12, les délibérations, demandes et autres pièces doivent être adressées au préfet du département et à l'évêque diocésain, qui, après s'être concertés, transmettent chacun leur avis, sur l'érection de l'annexe, au ministre des cultes.

Enfin, les chapelles et annexes dépendent des cures ou succursales dans l'arrondissement desquelles elles sont placées. Elles sont sous la surveillance des curés ou desservants; et le prêtre qui y est attaché n'exerce qu'en qualité de chapelain ou de vicaire (art. 13).

XXIV. La question s'étant élevée de savoir si les dispositions de ce décret ne se trouvent point rapportées par celui du 30 décembre 1809 et autres actes postérieurs du gouvernement, et si les érections de chapelle ne peuvent être soumises par le ministre des cultes à l'approbation du roi, que de concert avec le ministre de l'intérieur, il est intervenu, à la date du

4 novembre 1835, sur le rapport du comité de législation et de justice administrative, un avis ainsi conçu :

« Considérant, d'une part, que le décret du 30 décembre 1809 ne contient aucune disposition sur l'établissement des chapelles, et de l'autre, qu'aux termes de l'art. 92 de ce décret, les charges des communes relativement au culte, sont, 1° etc. (*voir* page 77); que si, d'après l'avis approuvé le 14 décembre 1810 (1), la commune dans laquelle une chapelle est établie ne contribue en rien aux frais du culte paroissial, elle n'en est pas moins tenue de pourvoir au traitement de son chapelain, de lui procurer un logement convenable et de suppléer seule, au défaut de la fabrique, aux frais du culte auxquels l'établissement de la chapelle peut donner lieu; — Qu'un tel établissement accroît en outre les charges éventuelles des communes dont on démembre le territoire, *quant au spirituel*, pour former celui de la nouvelle chapelle; — Qu'il est dès lors, dans l'intérêt des communes, qu'une chapelle ne puisse être établie sans que le gouvernement ait, d'un côté, la certitude que la commune qui, pour obtenir une chapelle, s'oblige à pourvoir au traitement et au logement du

(1) Voici le texte de cet avis (4e série, bull. 337) :

« Le conseil d'Etat qui, en exécution du renvoi ordonné par S. M., a entendu le rapport de la section de l'intérieur sur celui du ministre des cultes tendant à ce qu'il soit statué sur la question de savoir si les communes qui obtiennent une annexe ou une chapelle doivent contribuer aux frais du culte paroissial;

« Considérant que, parmi les communes qui ont obtenu des chapelles ou annexes, il en est que de grandes distances ou des chemins souvent impraticables séparent des chefs-lieux de cures ou de succursales, et dans lesquelles il est nécessaire qu'il y ait un prêtre à demeure; que ces dernières communes devant assurer à la fois un traitement convenable au chapelain ou vicaire et pourvoir à l'entretien de leur église et presbytère, il ne serait pas juste de leur imposer une double charge en les obligeant à concourir, en outre, aux besoins de l'église paroissiale;

« Est d'avis :

« 1° Que les communes dans lesquelles une chapelle est établie en exécution du décret impérial du 30 septembre 1807, où il est pourvu au logement et au traitement du chapelain et à tous les autres frais du culte, en vertu d'une délibération du conseil général de la commune, par des revenus communaux ou par l'imposition de centimes additionnels, ne doivent contribuer en rien aux frais du culte paroissial;

« 2° Que les communes qui n'ont qu'une annexe où un prêtre va dire la messe une fois la semaine, seulement pour la commodité de quelques habitants qui ont pourvu, par une souscription, à son payement, doivent concourir, tant aux frais d'entretien de l'église et presbytère qu'aux autres dépenses du culte dans le chef-lieu de la cure ou de la succursale;

« 3° Que le présent soit inséré au Bulletin des lois. »

chapelain et aux autres frais du culte, ne contracte pas une obligation au-dessus de ses forces, et, de l'autre, que les communes ou sections de commune formant le territoire de la cure, ou de la succursale démembrée, pourront pourvoir, s'il est nécessaire, aux charges imposées aux communes par l'art. 92 du décret sur les fabriques;

« Considérant que le gouvernement ne pourrait avoir cette certitude s'il était statué désormais sur les érections de chapelles, comme on le propose, dans la même forme que pour la création des vicaires, puisque ces sortes de créations ne sont pas assujetties par le décret précité à l'autorisation royale; qu'il suffit du consentement de la fabrique, de l'avis du conseil municipal et de l'assentiment de l'évêque diocésain; — Qu'il importe donc de maintenir les formalités sagement prescrites pour empêcher que les communes ne soient soumises, pour un laps de temps indéterminé, à des charges extraordinaires hors de toute proportion avec leurs ressources, formalités qu'on peut d'autant moins considérer comme abrogées par le décret du 30 décembre 1809, que la plupart ont été exigées postérieurement à sa promulgation.

« Sur la question de savoir si les érections de chapelle ne peuvent être présentées à l'approbation du roi par le ministre des cultes que de concert avec le ministre de l'intérieur;

« Considérant que l'érection des chapelles entraîne des dépenses qui tombent à la charge des communes et qui donnent fréquemment lieu à des impositions extraordinaires; que par conséquent le concours du ministre à qui appartient exclusivement le règlement des budgets et des dépenses des communes est nécessaire pour que cette érection puisse être ordonnée;

« Est d'avis,

« 1° Que les dispositions du décret du 30 septembre 1807 n'ont pas été rapportées par le décret du 30 décembre 1809 et autres actes postérieurs du gouvernement;

2° Que les érections de chapelles ne peuvent être présentées à l'approbation du roi par le ministre des cultes que de concert avec le ministre de l'intérieur. »

XXV. *Formes à suivre.* Diverses instructions ministérielles, notamment celles des 11 mars 1809, 4 juillet 1810 et 11 octobre 1811 (*Rec.* t. 2, pages 141, 190 et 283) ont indiqué les formalités qui doivent être observées pour obtenir que les églises des communes soient ouvertes au culte. Une circulaire plus récente de M. le ministre des cultes (21 août 1833), en se référant à ces instructions, les résume comme il suit:

Pour une chapelle vicariale. — *Pièces à fournir par la commune :*

1° Délibération du conseil municipal, indiquant les motifs de nécessité

de l'établissement de la chapelle, le montant du traitement proposé pour le chapelain, celui de la dépense annuelle présumée de l'entretien de l'église et du presbytère, et contenant l'engagement de pourvoir à ces dépenses, soit sur les revenus ordinaires de la commune, soit au moyen d'un rôle de répartition entre tous les contribuables, au centime le franc de leurs contributions ordinaires. Dans ce dernier cas, la délibération doit être prise par le conseil municipal et les plus imposés;

2° Budget de la commune ;

3° Inventaire des vases sacrés, linge et ornements existant dans l'église.

Pièces à produire par l'autorité administrative :

1° État de population de la commune réclamante et de la commune chef-lieu de la paroisse. Cet état doit être certifié par le sous-préfet de l'arrondissement. (*Avis du cons. d'État du* 6 *nov*. 1813, 4e sér., bull. 533.);

2° Certificat du percepteur des contributions constatant le montant de celles qui sont payées par la commune réclamante (en principal), et indiquant, s'il y a déjà une imposition extraordinaire en recouvrement, sa durée et sa quotité (*idem*) ;

3° Un certificat de l'ingénieur en chef des ponts et chaussées sur la difficulté des communications entre la commune chef-lieu de la succursale, ou de la cure, et la commune réunie (à défaut, une attestation de l'agent voyer nous paraît devoir suffire) (*idem.*),

4° Un procès-verbal d'information *de commodo et incommodo*, dressé sans frais par le juge de paix, ou par le maire d'une commune voisine, à ce délégué par le préfet, et à laquelle tous les habitants de la commune en instance seront appelés, et déposeront individuellement en signant leur déclaration ;

5° Délibérations du conseil municipal de la commune chef-lieu devant tenir lieu de l'information *de commodo et incommodo* dans cette commune ;

6° Projet de circonscription de la chapelle, c'est-à-dire indication des villages ou hameaux qui doivent composer son territoire ;

7° Avis motivé de l'autorisation diocésaine ;

8° Pareil avis du préfet en forme d'arrêté.

Pour une chapelle simple annexe. — Pièces à fournir par les réclamants :

1° Pétition à l'évêque, contenant toutes les indications exigées du conseil municipal lorsqu'il s'agit d'une chapelle, en ce qui concerne la fixation du traitement et l'évaluation des dépenses d'entretien (*voir* ci-dessus);

2° Rôle des souscriptions volontaires des principaux habitants (si l'an-

nexe est destinée à l'usage de toute une section séparée de la commune, le rôle peut comprendre la totalité des habitants). En regard de chaque souscription, qui doit être appuyée de la signature du souscripteur, ou de sa marque ordinaire s'il est illettré, doit également être rappelé le montant de ses contributions ordinaires dans la commune ou ailleurs.

Ce rôle peut n'être souscrit que pour un certain nombre d'années : sa durée ne doit pas être de moins de trois ans.

3° Inventaire des meubles, linge et ornements existant dans l'église. Les souscripteurs peuvent réserver que ceux qu'ils achèteront demeureront leur propriété.

Pièces à fournir par l'autorité administrative :

1° Délibération du conseil municipal ;

2° Certificat de population ;

3° Projet de circonscription du territoire de l'annexe ;

4° Avis motivé de l'évêque et du préfet.

XXVI. *Caractères distinctifs des chapelles et des annexes.* La différence entre les chapelles et les annexes consistant surtout dans la manière de pourvoir à la dépense, il en résulte que l'église ouverte seulement pour une section de commune, mais dont la dépense serait faite par la totalité de la commune, soit au moyen d'une imputation sur le budget, soit au moyen d'une imposition extraordinaire, serait une véritable chapelle. (*Circ. du ministre des cultes*, 21 août 1833.) (1).

Les communes qui obtiennent une chapelle où le culte est exercé par un chapelain résidant sont dispensées, par l'avis du conseil d'État du 14 décembre 1810 (*voir* p. 102), de contribuer aux dépenses de la cure ou succursale dont elles dépendent ; elles sont d'ailleurs autorisées à avoir une fabrique particulière, et à recevoir des dons et legs : les avantages qui résultent de ces érections sont donc à peu près les mêmes que ceux que les communes obtiendraient par l'érection de succursales. La diffé-

(1) Par chapelle vicariale on entend celle dont le titulaire reçoit un traitement sur les fonds du trésor ;

Par chapelle simple, celle dont l'érection est à la charge de tous les habitants de la commune ; et par annexe celle qui reste exclusivement à la charge des contribuables par qui elle est demandée. (*Circulaire du ministre des cultes* du 11 octobre 1811.)

Le décret du 30 septembre 1807 fait une distinction entre les desservants de chapelles vicariales et ceux des églises érigées en annexes, et donne aux premiers le titre de *chapelain* et aux autres celui de *vicaire :* c'est qu'en effet les annexes ne sont que des établissements de tolérance, ouverts seulement sur la demande et pour la commodité de quelques principaux habitants dont les engagements volontaires ne peuvent même être rendus exécutoires. (*Avis du conseil d'État* du 28 décembre 1819.)



rence essentielle consiste dans la dépense du traitement, qui demeure à leur charge. Les communes peuvent, d'autre part, concourir, pour la répartition du fonds affecté par le budget des cultes, aux réparations des eglises et des presbytères. (*Idem*) (1).

XXVII. *Chapelles de secours.* Celles-ci sont une dépendance directe de l'église paroissiale; elles sont érigées sous ce titre spécial, et sous l'observation des formalités prescrites pour l'érection des chapelles vicariales et des annexes. Elles n'ont point d'autres fabriques que celle de la paroisse même; elles ne sont desservies que par le clergé de cette dernière; et si un vicaire y est attaché, son traitement doit être payé suivant les formes ordinaires prescrites par le décret du 30 décembre 1809, c'est-à-dire qu'il doit être porté au budget de la fabrique paroissiale, et ne retombe qu'éventuellement à la charge de la commune. Les chapelles de secours n'ont d'ailleurs aucune circonscription particulière, et n'entraînent aucune des obligations imposées par le décret du 30 septembre 1807. (*Le ministre des cultes à celui de l'intérieur*, 30 mai 1837, 24 mai 1839.)

XXVIII. *Translations d'églises.* On vient de voir quelles sont les formalités qui doivent être observées lorsqu'il s'agit d'ériger une ancienne église supprimée en succursale ou en chapelle. Les règles à cet égard sont parfaitement tracées, et la marche à suivre ne présente aucune incertitude.

Il convient d'examiner maintenant dans quelles formes on doit procéder pour transférer l'église d'un chef-lieu de cure ou de succursale d'un point sur un autre du territoire de la commune.

Ces sortes d'opérations rencontrent très-souvent de vives et opiniâtres oppositions, en ce qu'elles ont, en général, pour effet de déplacer des intérêts qui se groupent d'ordinaire autour des églises, surtout dans les petites localités, et par conséquent tendent à occasionner la dépréciation des propriétés voisines de l'ancienne église, au profit de celles au milieu desquelles la nouvelle doit être construite. Il ne faut donc pas moins qu'une raison d'intérêt public local très-clairement démontrée pour décider l'administration supérieure à favoriser de semblables mesures.

Plusieurs translations d'églises ont été autorisées, jusque dans ces derniers temps, par ordonnances royales; mais un examen plus approfondi a fait reconnaître qu'au fond ces opérations rentrant, par leur nature,

---

(1) Il est toujours entendu, lorsqu'une ancienne église est érigée en chapelle, que la circonscription qui lui est assignée est celle qui composait l'ancienne paroisse; à moins que l'ordonnance de création ne détermine explicitement une circonscription nouvelle. (*Le ministre des cultes à celui de l'intérieur*, 24 mai 1839.)



dans la catégorie des mesures d'intérêt communal sur lesquelles il appartient à l'administration supérieure locale de prononcer, un arrêté du préfet était suffisant. On peut effectivement induire cette règle de compétence des articles 75 et 77 de la loi du 18 germinal an X (3e série, bull. 172), le premier qui a chargé les préfets de prendre des arrêtés pour mettre à la disposition des évêques les édifices anciennement destinés au culte, et le second portant que, dans les paroisses où il n'y aura point l'édifice disponible, l'évêque se concertera avec le préfet pour la désignation d'un édifice convenable.

Dans tous les cas, une enquête *de commodo et incommodo* est un préliminaire indispensable pour éclairer l'autorité sur le nombre et le mérite des réclamations qui peuvent s'élever (1). Le procès-verbal d'enquête doit être accompagné d'un plan du territoire de la commune, de l'avis de l'évêque diocésain, des délibérations du conseil municipal et du conseil de fabrique, et d'un aperçu de la dépense que la translation projetée occasionnera, ainsi que des ressources qui pourront y être affectées. En cas de pourvoi devant le ministre de l'intérieur, les pièces doivent être adressées à ce ministre, qui se concerte, s'il y a lieu, avec l'administration des cultes, et il en est ensuite statué ce que de droit.

Il n'est pas sans exemple que des constructions d'églises aient été entreprises en vue de favoriser ces sortes de déplacements, sans l'aveu de l'autorité civile, par le clergé paroissial, à l'aide de souscriptions volontaires et sur des terrains particuliers acquis à cet effet des deniers des souscripteurs. Mais l'omission des formalités dont nous venons de démontrer la nécessité, l'absence de toute garantie relativement à la solidité d'un édifice consacré à un usage public et dans la construction duquel le contrôle de l'administration a été ainsi éludé, les réclamations des administrations locales, ou celles des habitants intéressés, peuvent faire à l'autorité supérieure un devoir de repousser le don offert à la commune, quelque intérêt que pût d'ailleurs avoir celle-ci à accepter, sans bourse délier, une église neuve, et, à quelques égards peut-être, mieux appropriée à ses besoins. (*Ord.* du 3 avril 1839. *Côtes-du-Nord, Pontrieux* et autres espèces.)

§ 2.—Concours des communes réunies pour le culte.

XXIX. ***Contestations.*** Il arrive fréquemment que, nonobstant l'avis du conseil d'État du 14 décembre 1810, des communes réunies pour le culte

(1) Voir, pour les formes de l'enquête, l'instruction ministérielle du 20 août 1825, au chapitre 1er de la 2e partie.



à d'autres communes, et possédant une église sur leur territoire où elles font célébrer les offices à leurs frais, avec la permission de l'autorité ecclésiastique, refusent, en alléguant l'éloignement, ou la difficulté des communications, de contribuer aux dépenses du culte, dans le chef-lieu de la succursale. Une pareille prétention est inadmissible.

Des communes annexes peuvent sans doute, en raison de la distance, du mauvais état des chemins, ou par toute autre cause, se trouver hors d'état de profitor, surtout dans la mauvaise saison, de l'exercice du culte au chef-lieu ; mais elles n'ont qu'un moyen d'échapper à cet inconvénient, c'est de demander, en faveur de leurs églises, le titre de chapelle, conformément aux articles 8 et 9 du décret du 30 septembre 1807 ci-dessus rappelé. Jusqu'à ce qu'elles aient obtenu ce titre, elles ne sauraient être affranchies de l'obligation légale de contribuer proportionnellement aux dépenses de toute nature du culte paroissial.

Ces dépenses étant généralement obligatoires pour les communes, au défant de fabriques, il n'existerait aucun motif plausible pour dispenser les communes réunies de payer le contingent qui leur est assigné d'après la base déterminée par l'article 4 de la loi du 14 février 1810 précitée ; le préfet serait donc autorisé, dans ce cas, à procéder suivant les dispositions de l'article 39 de la loi sur l'administration municipale, c'est-à-dire à inscrire d'office, au budget communal, la somme nécessaire, ou, en cas d'insuffisance des revenus communaux, à proposer le prélèvement, également d'office, de centimes extraordinaires.

En principe, le fait de la possession et de l'entretien d'une église dépourvue de titre légal, par une commune qui dépend, pour le spirituel, d'une autre commune, ne saurait détruire ni modifier l'obligation, imposée à cette annexe par les lois et règlements en vigueur, de contribuer aux dépenses du culte au chef-lieu ; car, de deux choses l'une : ou cet édifice a été remis par l'État pour le service du culte, en exécution de la loi du 18 germinal an X, ou il en a été fait concession par suite du décret du 30 mai 1806. Dans le premier cas, il appartient à la commune, qui doit l'entretenir si elle veut le conserver ; dans le second, il est la propriété de la fabrique, qui peut en disposer comme de sa chose par voie d'aliénation, d'échange ou de location, au profit de l'église du chef-lieu. (*Le ministre de l'intérieur au préfet de la Somme*, 29 juin 1839) (1).

C'est d'ailleurs la loi du 14 février 1810 qui doit toujours servir de règle pour la répartition de la dépense, soit qu'elle ait lieu entre des com-

(1) La question de propriété des églises et presbytères est plus spécialement traitée au chapitre 1er de la 2e partie, *Bâtiments communaux*.



munes distinctes, ou entre des sections d'une même commune. Dans ce dernier cas, et lorsque le rôle comprend en masse pour chaque individu la contribution due pour ses propriétés situées sur tout le territoire de la commune, le directeur des contributions peut lever toute difficulté en délivrant un relevé des contributions qui frappent sur les propriétés sises dans la section débitrice.

XXX. *Travaux. Formes à suivre.* Ces formes, quant à ce qui concerne les garanties exigées dans l'intérêt des communes, sont indiquées par les articles 95 et suivants du décret du 30 décembre 1809 (*voir* page 78), dont les dispositions sont impératives.

Il résulte d'un avis du conseil d'État du 1er septembre 1811, inséré au Bulletin des lois (4e série, bull. 390), que, lorsque deux communes contribuent à l'établissement d'un presbytère, les deux administrations municipales doivent concourir également aux opérations préliminaires (décret du 30 décembre 1809, art. 102), et que, si l'une des deux a agi sans le concours de l'autre, il y a lieu à recommencer les opérations.

Ce principe est le même pour toute dépense extraordinaire concernant l'exercice du culte paroissial, et il doit servir de règle dans tous les cas semblables. (*Voir* nos observations sur une circulaire du ministre des cultes du 6 août 1841, à l'appendice.)

XXXI. *Presbytères, acquisitions, constructions.* Quand une commune, chef-lieu de succursale, manque de presbytère, et qu'elle est obligée, au défaut de la fabrique, de payer une indemnité de logement au curé ou desservant, si elle préfère, pour se rédimer de cette charge, acquérir ou faire construire une maison curiale, soit à l'aide de fonds libres, soit en s'imposant quelques sacrifices, s'ensuit-il que les communes annexes soient tenues de pourvoir à la dépense dans les termes de la loi du 14 février 1810?

Cette question s'est présentée plusieurs fois et a toujours été résolue par la négative.

Un avis du comité de l'intérieur du 31 août 1819 (*Seine-et-Oise, Avernes et Gadancourt*) a établi en principe que l'annexe est dispensée de contribuer à l'acquisition du presbytère, à charge par elle de payer annuellement sa part proportionnelle de la valeur locative de l'immeuble.

Le principe est le même lorsqu'il s'agit d'une construction neuve.

On n'a pas jugé qu'il fût possible d'astreindre les communes annexes à contribuer au payement du prix d'acquisition ou aux frais de construction des édifices du culte du chef-lieu, parce qu'il serait trop rigoureux et peu conforme à l'équité d'obliger une commune réunie pour le culte à une autre commune, et qui peut, sur sa demande, être elle-même, d'un moment à l'autre, érigée en succursale ou en chapelle indépendante, à

faire des dépenses pour un établissement qui peut lui devenir étranger. Le gouvernement n'a pas cru devoir imposer, dans ce cas, aux communes réunies d'autre obligation que celle d'acquitter, pendant tout le temps que dure la réunion au chef-lieu, qui supporte la dépense entière, une indemnité représentative de leur part dans les dépenses annuelles de la célébration du culte (*Le ministre de l'intérieur au préfet d'Eure-et-Loir*, 31 déc. 1833.)

Ce n'est donc que dans le cas où il y aurait accord entre les communes de la circonscription paroissiale, qu'elles devraient être appelées à concourir à la dépense, soit de l'acquisition, soit de la construction, sur les bases posées par la loi de février 1810. Autrement, et si, faute de ressources, ou pour tout autre motif, il y avait refus de leur part, elles ne pourraient être contraintes qu'au payement de leur contingent dans la valeur locative du nouveau presbytère, estimé à dire d'experts : c'est un point sur lequel la jurisprudence de l'administration est désormais invariable.

Cette solution est d'ailleurs conforme à celle qu'a donnée le *Journal des conseils de fabrique* dans sa 274e consultation, t. V, p. 91.

Même résolution, par les mêmes motifs, pour ce qui concerne les constructions, reconstructions ou agrandissements d'église. (*Le ministre de l'intérieur au préfet du Jura*, 15 janvier 1840.)

XXXII. *Impositions extraordinaires pour dépenses du culte.* Nous avons suffisamment établi par ce qui précède que, dans tous les cas, les communes annexes dont les églises n'ont pas été régulièrement érigées en chapelles indépendantes doivent contribuer aux frais de toute nature du culte paroissial au chef-lieu de la cure ou de la succursale. C'est par suite de ce principe que, dans quelques départements, les préfets ont pensé qu'il y avait lieu d'interdire à ces communes la faculté de s'imposer extraordinairement pour faire face aux dépenses d'entretien de leurs églises.

Sans se prononcer d'une manière aussi absolue, le ministre de l'intérieur, consulté sur la question, a fait observer qu'en accordant indistinctement à toutes les communes qui ne sont ni cures, ni succursales, etc., la faculté de recourir à une perception de centimes additionnels pour réparer leurs églises, on les place, la plupart du temps, dans l'impuissance de contribuer aux dépenses exigibles du culte au chef-lieu, ainsi que le décret du 30 décembre 1809, et plus explicitement encore, la loi du 14 février 1810, leur en font une obligation.

Il est évident que, dans ce cas, la commune annexe qui ne vote de fonds souvent qu'afin que le prêtre qui dessert le chef-lieu vienne célébrer l'office divin dans sa propre église, se trouve ainsi beaucoup plus

gênée pour satisfaire à ses obligations légales, et, par suite, entraînée à un système d'opposition qui devient, pour l'administration, une cause perpétuelle d'embarras et de difficultés.

Ce n'est donc qu'avec beaucoup de prudence et de réserve que les demandes des communes à cet égard doivent être accueillies. D'ailleurs, fort souvent, la possession d'une église sans titre légal leur est plus onéreuse qu'utile. Lorsque ces édifices n'offrent aucun intérêt sous le rapport de l'art ou de l'histoire, ou lorsque leur état de ruine ne permet pas de les restaurer d'une manière durable, ce serait en pure perte que les communes s'imposeraient des sacrifices dont aucun résultat satisfaisant ne les dédommagerait.

C'est, au reste, à MM. les préfets à juger si telle ou telle église peut, ou non, être conservée avec avantage et s'il y a lieu de permettre aux communes, à défaut de fonds libres, de voter des centimes additionnels pour en assurer la conservation ; mais on ne saurait prescrire de règle invariable et absolue sur un point d'administration où tout dépend de l'appréciation des circonstances et des intérêts de localité. (*Le ministre de l'intérieur au préfet de la Gironde*, 29 décembre 1834.)

XXXIII. Plusieurs avis, tant du comité de l'intérieur que du comité de législation et du conseil d'État, ont décidé qu'en principe il n'y a pas lieu d'autoriser une imposition extraordinaire pour le service d'une chapelle. Bornons-nous à rapporter l'avis du conseil d'État du 29 mars 1836 sur la question générale.

« A la vérité, dit cet avis, le décret du 30 septembre 1807 admettait le principe d'une surimposition pour le payement des dépenses relatives au service des chapelles ; mais cette imposition spéciale n'ayant pas été comprise dans la nomenclature de celles dont la perception a continué d'être annuellement autorisée par la loi de finances, a cessé de pouvoir être régulièrement établie.

« Depuis la loi du 15 mai 1818, aucune imposition extraordinaire autre que celles spécialement autorisées par les lois de finances annuelles n'a pu être établie qu'en vertu et dans les formes déterminées par cette loi.

« D'autre part, la faculté de s'imposer extraordinairement qu'elle a accordée aux communes, et qui leur a été confirmée par la loi du 18 juillet 1837, a toujours été réservée, ainsi que le dit la loi du 15 mai 1818 elle-même, pour *les seules dépenses véritablement urgentes*, pour l'insuffisance momentanée des revenus communaux, pour les circonstances qui présentent à la fois un caractère urgent et temporaire qui n'existe pas dans l'érection d'une chapelle. Agir autrement, ce serait obérer les communes et épuiser les ressources que la loi a voulu leur réserver pour des

cas évidemment exceptionnels. Au milieu des causes de dépense sans cesse renaissantes qui viennent compliquer leur situation financière, il ne faut admettre aucune dépense qui puisse grever leur avenir d'une manière permanente pour des charges qui ne seraient nullement obligatoires et dont l'existence entraverait pendant un temps indéfini leurs opérations financières et la rentrée des impôts publics.

« D'ailleurs, en aucun cas, le gouvernement ne pourrait établir d'une manière permanente et pour le temps que durera la chapelle vicariale, l'imposition extraordinaire destinée à faire face aux dépenses. Dans la rigueur des principes, les impositions extraordinaires établies en vertu de la loi du 15 mai 1818 ne devraient pas même s'étendre à plusieurs exercices; c'est seulement par une extension nécessitée par les besoins des communes que les autorisations données à ces impositions comprennent souvent plusieurs années; mais l'on ne pourrait établir sur une commune une imposition permanente et sans aucun terme fixe, sans déroger essentiellement aux principes généraux de notre législation en matière de contributions publiques. Cette règle a été constamment appliquée dans la pratique de l'administration; ainsi, si le gouvernement autorise souvent des impositions qui se répartissent sur plusieurs années lorsqu'il s'agit d'une dépense passagère et lorsque la durée de l'imposition peut être fixée d'une manière précise, il ne donne, au contraire, qu'une autorisation annuelle, sauf renouvellement, toutes les fois qu'il s'agit d'une dépense qui doit se reproduire chaque année. C'est ainsi qu'il autorise par des ordonnances renouvelées annuellement des impositions extraordinaires dans les communes où elles sont nécessaires pour couvrir l'insuffisance générale des revenus communaux.

« D'après ces principes, lors même que les considérations ci-dessus présentées ne détermineraient pas le gouvernement à repousser les demandes d'érection de chapelles dans les communes qui ne pourraient pourvoir aux dépenses qu'au moyen d'impositions extraordinaires, ces impositions ne pourraient, en aucun cas, être établies d'une manière permanente, et il serait indispensable qu'elles fussent chaque année l'objet d'un vote nouveau du conseil municipal et d'une autorisation nouvelle.

« Dans cette hypothèse, il pourrait arriver que le conseil municipal refusât, une année ou l'autre, de voter l'imposition nécessaire. En pareil cas, les dépenses d'une chapelle ne paraissant pas avoir été placées, par la loi du 18 juillet 1837, au nombre des dépenses obligatoires des communes, il serait impossible d'établir d'office cette imposition. Le service, et par suite l'existence de la chapelle dépendraient du vote annuel du conseil municipal. En conséquence, il importerait encore de ne pas autoriser un établissement aussi précaire, en présence des obstacles qu'il pourrait ap-

porter au service actuel des succursales. En effet, la plupart des communes dotées de succursales s'opposent à la distraction de celles qui leur sont réunies et allèguent que, par suite de cette distraction, elles perdraient les moyens de faire face, comme par le passé, aux frais du culte, et seraient elles-mêmes obligées de s'imposer extraordinairement. Ce résultat serait fort à craindre, si l'on considère qu'aux termes de la législation existante, non-seulement les communes dans lesquelles une chapelle est établie cessent d'être obligées de concourir aux frais du culte paroissial, mais qu'elles ont encore le droit de rentrer en jouissance des biens qui appartenaient autrefois à leur église et qui, pendant le temps de leur réunion avec la cure ou succursale, avaient été attribués à cette dernière. »

On ne peut non plus, dans le but d'éluder cette règle, faire porter les dépenses de la chapelle sur les recettes ordinaires du budget communal, en rejetant en dehors des dépenses obligatoires qu'on ferait figurer au chapitre des dépenses extraordinaires. (*Avis du comité de législation* du 13 avril 1840.)

L'affectation que proposerait un conseil municipal du produit des taxes affouagères pour couvrir ces dépenses, rencontrerait les mêmes objections en ce qu'elle ne garantirait pas davantage l'existence de la chapelle d'une manière permanente et suffisante. (*Avis du comité de l'intérieur*, du 26 mars 1839.)

XXXIII *bis*. Quant aux impositions que les communes pourraient voter pour rétribuer des chapelains, vicaires, aumôniers ou autres ecclésiastiques appelés à desservir, sous quelque titre que ce soit, des églises qui ne sont pas légalement érigées en annexe ou en chapelle, elles ne sauraient être approuvées, puisque ces dépenses n'ont point le caractère obligatoire exigé par la loi. Il faut, à cet égard, laisser aux habitants le soin d'y pourvoir par voie de souscriptions volontaires. (*Le ministre de l'intérieur au préfet de l'Oise*, 22 juin 1833.)

XXXIV. Une remarque essentielle à faire ici, c'est que les sections d'une même commune qui forment paroisses séparées doivent seules être imposées pour les dépenses du culte qui leur sont propres. Dans ce cas, l'imposition n'est point considérée comme communale à proprement parler. (*Ord.* du 4 janvier 1841 ; *Gers, Berenguan.*)

SECTION III.

DES OBLIGATIONS DES COMMUNES ENVERS LES CURÉS ET DESSERVANTS, VICAIRES, PASTEURS, ETC.

§ 1er.—Suppléments de traitement des desservants.

XXXV. Bien que cette dépense se trouve rangée ici, pour l'ordre de la classification, sous le titre des *Obligations des communes,* nous devons rappeler que, ni la loi du 18 juillet 1837, ni la législation antérieure ne la leur ont imposée comme charge obligatoire, et qu'elle est demeurée dès lors ce qu'elle a toujours été, c'est-à-dire purement facultative.

Originairement, les curés seuls étaient rétribués par l'État (art. 67 de la loi du 18 germinal an X); aucun traitement n'étant alloué aux desservants des succursales (art. 68), les communes durent y pourvoir sur leurs propres ressources. Plus tard, le décret du 11 prairial an XII, puis celui du 5 nivôse an XIII, précédemment cités, leur accordèrent 500 fr. de traitement annuel, sauf les augmentations que plusieurs communes étaient tenues de faire aux termes d'un arrêté du gouvernement du 18 germinal an XI, article 3, et que les préfets étaient chargés de régler sur la demande des évêques.

Le nombre des succursales reconnues fut fixé à 24,000 par le décret de nivôse an XIII, et le traitement des desservants de celles-ci fut mis à la charge du trésor; quant à celles qui n'étaient point comprises dans le tableau officiel, les traitements restèrent entièrement à la charge des communes.

En portant de 24,000 à 30,000 le nombre des succursales légalement constituées, le décret du 30 septembre 1807 confirma les dispositions antérieures relatives aux traitements, et les desservants des six mille nouvelles succursales, étant payés par le trésor, cessèrent de l'être par les communes; c'est ce qui fut décidé par un autre décret du 2 février 1808, portant :

« Art. 1er. Les sommes allouées dans les budgets des communes, soit par des décrets, soit par des décisions des préfets pour traitements des desservants des succursales, cesseront d'être payées par les communes, malgré l'allocation auxdits budgets, aussitôt que la désignation des succursales qui doivent être maintenues ou établies étant faite définitivement, le traitement des desservants sera acquitté par le trésor public. »

Mais cette disposition n'avait pour but que de prévenir les doubles emplois, et ne s'adressait pas aux suppléments de traitement que la plupart

des communes continuent d'allouer aux desservants, et qui furent admis sans difficulté dans leurs budgets, comme le constate la circulaire du 14 avril 1812. (*Rec.*, t. II, p. 325). (1).

Depuis lors, le traitement des desservants a été successivement augmenté et porté, savoir : à six cents francs par l'ordonnance du 3 juin 1816; à sept cents, par celle du 9 août 1817; à sept cent cinquante, par celle du 20 mai 1818, et enfin à huit cents francs, par l'ordonnance du 6 juin 1830, en exécution de la loi de finances du 2 août 1829.

Cependant, aucune règle n'avait été posée quant à la quotité des suppléments communaux; seulement la circulaire du 18 mai 1818 (*Rec.*, t. III, p. 301) contenait cette observation :

« Les suppléments de traitement accordés aux desservants excèdent en plusieurs lieux les proportions fixées par différents actes spéciaux du gouvernement. Ces suppléments, en général, ne devraient pas excéder la moitié du traitement qui leur est accordé sur les fonds de l'État. »

Ce ne fut qu'à la suite de la discussion de la loi du 2 août 1829 qu'une nouvelle instruction du ministre de l'intérieur, du 10 avril 1830 (*Rec.*, t. VI, p. 329), fixa à deux cents francs la limite dans laquelle les votes des conseils municipaux devaient se restreindre.

« La loi du 2 août, dit cette instruction, ayant procuré au gouvernement les moyens de porter de sept cent cinquante à huit cents francs le traitement des desservants, et l'intention du législateur ayant été de faire tourner cette augmentation à l'avantage commun des ecclésiastiques et des contribuables, le taux des suppléments, qu'il est facultatif aux communes d'accorder aux desservants, a été réduit dans la même proportion. Toutefois, rien n'est changé à ce que prescrivaient les instructions précédentes à l'égard des desservants âgés de plus de soixante ans, puisque leur traitement est resté tel qu'il était fixé antérieurement à la loi précitée. »

XXXVI. On doutait néanmoins s'il ne devait pas être fait de distinction entre les suppléments votés sur les fonds libres de la commune et ceux auxquels il ne peut être pourvu que par voie d'imposition extraordinaire.

---

(1) « Ces recettes (celles des fabriques), dit cette circulaire, sont spécialement affectées aux dépenses ordinaires (du culte) dans lesquelles sont compris le traitement des vicaires, les suppléments de traitement pour les curés et desservants et même leur indemnité de logement ou le loyer du presbytère, suivant l'article 93 du décret du 30 décembre 1809.... Lorsque l'insuffisance est démontrée, il y a lieu de pourvoir d'abord sur les fonds communaux à ces loyers ou indemnités de logement, au traitement des vicaires et aux suppléments de traitement des curés et desservants, lorsqu'il y avait précédemment des allocations pour cet objet dans les budgets de la commune. »

Diverses décisions, rendues dans des cas spéciaux par le ministre de l'intérieur, avaient en effet admis cette distinction. Ainsi, dans une lettre au préfet de l'Oise, du 23 novembre 1829, ce ministre établissait que les suppléments de traitement ne peuvent excéder 200 fr., *lorsque la commune est obligée de recourir à la voie de l'imposition extraordinaire pour subvenir à d'autres dépenses communales.* Vers le même temps, il posait en principe, dans une autre espèce, que les suppléments de traitement qui ne doivent pas être acquittés au moyen d'une perception de centimes extraordinaires *ne peuvent excéder 250 fr., quelque favorable que soit la situation financière de la commune.*

Mais, postérieurement à 1830, la jurisprudence ministérielle a été plus nettement fixée sur ce point, et il a été admis comme règle que les suppléments communaux ne peuvent, en général, dépasser la somme nécessaire pour assurer aux desservants, avec celle qu'ils touchent sur le trésor, un traitement total de 1,000 fr.

Ces suppléments, pour les desservants des succursales, ne peuvent en aucun cas, a dit le ministre de l'intérieur, excéder 200 fr., lorsqu'il y a lieu à imposer des centimes additionnels; et ce taux doit être rigoureusement maintenu lors même que la commune a des fonds libres, parce qu'il peut se faire que, dans le courant de l'année, ou l'année suivante, des dépenses imprévues et urgentes exigent l'emploi de ces ressources. (*Lettre au préfet de l'Ain,* 8 août 1831.)

Quant aux communes, chefs-lieux de cures de première et de deuxième classe, elles ont la faculté de voter des suppléments de traitement en faveur de leurs pasteurs, pourvu qu'il ne soit pas besoin de recourir à la voie de l'imposition extraordinaire : ces suppléments ne doivent pas excéder 250 fr. (*Idem*); c'est l'application de l'article 67 de la loi du 18 germinal an X portant : « Les conseils généraux des grandes communes pourront, sur leurs biens ruraux ou sur leurs octrois, leur accorder (aux curés) une augmentation de traitement si les circonstances l'exigent. »

XXXVII. Deux questions ont été soumises au ministre de l'intérieur, touchant l'allocation des suppléments communaux en général :

1° Ces suppléments, quand une succursale est composée de plusieurs communes, peuvent-ils s'élever à 200 fr. pour chacune?

2° Dans le cas de la négative, doivent-ils être supportés par la commune chef-lieu seulement, ou répartis entre les communes dont se compose la succursale, et quelles seront, dans ce dernier cas, les bases de la répartition?

La première de ces questions, a répondu le ministre de l'intérieur, doit être résolue négativement. Quel que soit le nombre des communes qui

composent une succursale, le supplément de traitement à allouer au titulaire ne peut excéder, pour la succursale entière, une somme de 200 fr. pour compléter, avec le traitement payé sur les fonds du trésor, le maximum de 1,000 fr. *Il n'y a qu'un seul cas où cette quotité puisse être portée à 250 fr., c'est lorsque les desservants sont sexagénaires.*

La solution de la seconde question est subordonnée à une distinction : ou les suppléments de traitement, qui sont, dans tous le cas, facultatifs, seront votés et consentis par toutes les communes composant la succursale, ou bien ils ne le seront que par le chef-lieu seulement. Dans le premier cas, il ne peut y avoir de difficulté, et ils doivent être supportés par l'universalité des contribuables de la paroisse; dans le second, ces suppléments sont exclusivement à la charge du chef-lieu, parce qu'aucune loi, aucun acte du gouvernement n'ayant fait une obligation aux communes de fournir des suppléments de traitement aux ecclésiastiques qui desservent leurs églises, il n'y a que les communes qui ont consenti à voter ces suppléments qui puissent être tenus de les payer (1).

Quant au mode de répartition, le contingent de chaque commune doit être déterminé conformément à l'article 4 de la loi du 14 février 1810; et, s'il y a lieu à imposition extraordinaire, les règles établies par la loi du 15 mai 1818 sont seules applicables. (*Lettre au préfet de l'Oise,* 22 juin 1833.)

Il est, au surplus, une remarque essentielle à ajouter, c'est que les indemnités qui seraient allouées par les communes annexes au desservant pour un double service ne devraient, en aucun cas, être précomptées sur la somme allouée à titre de supplément de traitement; ces sortes de rétributions, étant accordées pour un service particulier, sont tout à fait distinctes du supplément, qui s'applique au service ordinaire du culte paroissial. (*Idem.*)

XXXVIII. *Binage.* Ceci nous conduit à parler des indemnités dites de binage.

Une ordonnance du 6 novembre 1814 (*Rec. des circ.*, t. III, p. 85) porte :

« Un supplément de traitement de 200 fr. par an sera payé... à chaque desservant que son évêque aura chargé provisoirement du service de deux

---

(1) C'est évidemment par erreur qu'une circulaire du ministre de l'intérieur du 31 juillet 1819 (*Rec.*, t. 3, p. 495) a posé en principe que les communes réunies pour le culte ne peuvent être affranchies de l'obligation de contribuer *au supplément de traitement du desservant* qu'autant que des chapelles y seraient légalement établies

succursales, à défaut de desservant en exercice dans l'une d'elles, et autant que durera le double service.

« Ce supplément sera imputé sur les crédits ouverts à notre ministre secrétaire d'État de l'intérieur pour les dépenses du clergé. »

Cette dépense est portée au budget, sous le titre *d'indemnité de binage*, à 200 fr. *dans les paroisses vacantes*. (*Circ.* du 12 avril 1823. *Rec.*, t. V, p. 149.) (1).

Le mot *binage* exprime la nature du service qui consiste (sans préjudice des autres fonctions paroissiales) à dire deux messes le même jour, l'une dans la paroisse à laquelle appartient le curé, desservant ou vicaire autorisé à biner, et l'autre dans la paroisse vacante. Il n'y a point lieu à indemnité de binage si les deux messes ne sont dites au moins les dimanches et fêtes. (*Idem.*)

Le mot *paroisse* s'entend ici des seules cures ou succursales légalement établies. Le mot *vacante* s'entend des cures ou succursales absolument dépourvues de titulaires recevant un traitement. L'absence plus ou moins prolongée du titulaire peut bien donner lieu à ce que le binage y soit exercé pour le bien des fidèles, mais elle ne donne pas lieu au payement de l'indemnité, puisque effectivement la paroisse n'est pas vacante. Le binage autorisé et exercé dans toute autre église que celle d'une paroisse vacante ne donne pas non plus lieu à l'indemnité. (*Idem*) (2).

XXXIX. *Desservants âgés.* Pour en finir sur la question des suppléments de traitement aux curés et desservants, nous rappellerons les instructions données par M. le ministre des cultes, de concert avec son collègue de l'intérieur, à l'occasion de plaintes qui s'étaient élevées dans un des diocèses sur l'application du maximum de 200 fr. aux desservants sexagénaires et septuagénaires.

Les 100 fr. qui sont accordés par la loi aux desservants sexagénaires et les 200 fr. qu'elle attribue aux septuagénaires, a dit le ministre, sont de véritables indemnités destinées à aider ces ecclésiastiques à pourvoir aux nouveaux besoins qui naissent de l'âge et des infirmités qui l'accompagnent

---

(1) L'indemnité de binage est payée sur les fonds du trésor lorsque l'église été légalement érigée en succursale; mais elle doit être supportée par la commune lorsque l'église où le binage a lieu n'a que le titre de chapelle.

(2) Aux termes de l'ordonnance réglementaire du 3 mars 1825 (art. 2), les curés, vicaires et desservants, autorisés à biner dans les succursales vacantes, ont droit à la jouissance des presbytères de ces succursales, tant qu'ils exercent ce double service : ils ne peuvent en louer tout ou partie qu'avec l'autorisation de l'évêque.

Il ne leur est pas dû d'indemnité de logement. (*Le ministre de l'intérieur au préfet de la Marne*, 3 décembre 1841.)

ordinairement. Le législateur n'a pas eu la pensée de pourvoir ainsi au défaut d'allocation et de supplément par les communes, car elle appelle tous les desservants indistinctement à jouir du même bienfait, sans égard aux subventions que peuvent accorder les communes.

Quant à ces subventions en elles-mêmes, si elles ont été votées par les conseils municipaux antérieurement à l'époque où les desservants sont devenus aptes à jouir de l'indemnité que la loi leur alloue, on doit présumer qu'elles avaient pour objet de pourvoir à d'autres besoins indépendants de l'âge des titulaires et auxquels l'âge n'a pu qu'ajouter. Ni l'intention primitive des communes, ni celle de la loi ne seraient donc remplies, si les premières retiraient de leur côté ce que le trésor accorde du sien pour une cause différente.

La considération qu'un desservant septuagénaire touche 1,000 fr. de traitement sur le trésor ne saurait donc être un motif d'empêchement à l'allocation d'un supplément voté par le conseil municipal, de quelque manière qu'il doive être acquitté. Et à cet égard, la règle établie par les instructions du ministre de l'intérieur, en vertu desquelles le traitement payé par l'État et le supplément communal réunis ne doivent pas excéder 1,000 fr., ne peut s'entendre que comme s'appliquant au traitement normal des desservants qui est nominalement de 800 fr., sans y comprendre les indemnités qui sont allouées dans certaines conditions et qui ne font pas, à proprement parler, partie intégrante du traitement. (*Le ministre des cultes au préfet de la Charente-Inférieure*, 16 septembre 1834.)

D'où résulte que le traitement payé par le trésor et le supplément alloué par la commune peuvent s'élever ensemble à 1,100 fr. pour les desservants sexagénaires, et à 1,200 fr. pour les septuagénaires.

§ 2.--Traitement et indemnité des vicaires.

XL. A la différence des suppléments de traitement alloués aux curés et desservants qui sont, comme nous l'avons dit, essentiellement facultatifs, le traitement des vicaires est une charge obligatoire pour les communes, en cas d'insuffisance des revenus des fabriques, et c'est, surtout dans les petites localités, le cas le plus ordinaire.

Aux termes de l'article 40 du décret du 30 décembre 1809, ce traitement ne peut être inférieur à 300 fr., ni excéder 500.

Une circulaire du ministre des cultes, du 15 mai 1813 (*Rec.*, t. II. p. 455), s'exprimait ainsi à cet égard :

« Il a été reconnu que si le décret pose des limites qu'on ne peut dépasser, qui sont celles de 300 et de 500 fr., il n'est pas juste de n'allouer

dans tous les cas, que la moindre somme, et qu'on doit se rapprocher du maximum, en raison de la plus grande population des villes.

« C'est sur ces bases que, dans les budgets de 1813, le traitement des vicaires a été réglé sur le pied de 350 fr. dans les communes au-dessous de 5,000 âmes, de 400 fr. dans celles de 5,000 à 10,000, de 450 dans celles de 10,000 à 15,000, et de 500 dans celles d'une plus forte population. »

Outre ces traitements dont l'insuffisance était depuis longtemps reconnue, la loi de finances du 28 avril 1816 et l'ordonnance royale du 5 juin suivant ont accordé 200 fr. à titre de secours aux vicaires autres que ceux des grandes villes (1). Ce secours a été porté successivement à 250 fr. par l'ordonnance du 9 avril 1817, à 300 fr. par l'ordonnance du 3 juillet 1821, enfin à 350 fr. par celle du 8 janvier 1830, en exécution de la loi de finances du 2 août 1829. Mais ces secours ou indemnités ne peuvent être considérés que comme une amélioration au sort des vicaires, et ne doivent en aucune manière être un motif, pour les communes, de supprimer ou de réduire les rétributions qu'elles ont jusqu'alors acquittées pour cet objet. (*Circ. du ministre de l'intérieur*, du 7 mars 1818. *Rec.*, t. III, p. 298.)

Seulement les conseils municipaux doivent se renfermer strictement dans le maximum légal de 500 fr., prescrit par le décret de 1809; c'est ce qui leur a été spécialement recommandé par une autre circulaire du ministre de l'intérieur, du 18 mai 1818. (*Rec.*, t. III, p. 301.)

XLI. Ces règles n'ont point varié jusqu'à la révolution de Juillet; mais une nouvelle instruction du ministre de l'intérieur, du 5 mai 1831 (*voir* à la fin du vol.), est venue y apporter une modification essentielle. Cette instruction établit que, par suite des explications données à la tribune lors de la discussion de la loi de finances du 2 août 1829, l'augmentation du secours alloué sur les fonds de l'Etat devait amener une réduction proportionnelle dans l'allocation exigée des fabriques, et des communes à leur défaut : ce qui restreindrait à 250 fr. le minimum et à 450 le maximum des traitements.

Cependant on a contesté, non sans raison, nous devons le dire, la légalité de cette réduction. D'une part, comme le fait observer le *Journal des*

(1) La circulaire du 7 mars 1818 dit que le secours doit être accordé, sans aucune déduction de pension et au prorata du service, à tous ceux qui exercent dans des églises ayant le titre de *cure* ou de *succursale*, et dans des villes *autres que celles dont le roi nomme les maires*.

Il n'est point dû de logement aux vicaires (*Circ.* du 14 avril 1812.—*Rec.*, t. 2, p. 325).

Conseils de fabrique (t. III, p. 273), une circulaire ne peut valablement déroger à un décret ayant force de loi; de l'autre, les explications qui ont eu lieu dans le sein de la chambre des députés n'ont réellement porté que sur les suppléments de traitement des desservants, et ce n'est que par confusion d'idées que quelques orateurs ont nommé les vicaires en parlant des curés et succursalistes. Enfin, pour que les raisons qui ont été exposées dans le cours de la discussion pussent prévaloir contre le texte formel des règlements antérieurs, il faudrait qu'elles se fussent résolues en une disposition explicite de la loi nouvelle, ce qui n'a pas eu lieu. De ces considérations aussi bien que du silence gardé sur ce point par la chambre des pairs, et des termes mêmes de la circulaire du 10 avril 1830 (*voir* p. 115), qui, en rappelant la loi du 2 août 1829, ne parle que des traitements des desservants, on a tiré la juste conséquence que les traitements des vicaires devaient être maintenus au taux fixé par le décret du 30 décembre 1809, c'est-à-dire à 300 fr. au moins et à 500 fr. au plus dans les villes autres que celles de grande population. C'est un point qui reste à régler d'une manière définitive.

XLII. La décision épiscopale qui établit un vicaire dans une paroisse, même alors qu'il n'est pas subventionné par l'Etat, suffit pour attribuer à la dépense de son traitement le caractère de charge communale obligatoire. (*Le ministre des cultes à celui de l'intérieur*, 26 octobre 1811; *Ploëc, Côtes-du-Nord.*) (1).

XLIII. Le décret du 17 novembre 1811 (4e série, bull. 403), relatif au remplacement des titulaires des cures, en cas d'absence ou de maladie, contient une disposition ainsi conçue :

« Art. 15. Lorsqu'un curé ou desservant sera devenu, par son âge ou ses infirmités, dans l'impuissance de remplir seul ses fonctions, il pourra demander un vicaire qui soit à la charge de la fabrique, et, en cas d'insuffisance de son revenu, à la charge des habitants, avec le traitement tel qu'il est réglé par l'article 40 du décret du 30 décembre 1809, sur les fabriques. »

Mais, en ce qui concerne l'exécution de cette disposition par voie de contrainte envers les communes, nous devons faire observer que les lois annuelles de finances interdisent tout prélèvement qui serait établi sur d'autres bases que celles qu'elles déterminent. Or, le décret du 17 no-

(1) Aux termes de l'article 38 du décret du 30 décembre 1809, le nombre des prêtres et vicaires habitués à chaque paroisse est fixé par l'évêque d'après délibération des marguilliers et avis du conseil municipal. L'article 39 dispose que le traitement du vicaire nommé par l'évêque sera fourni par la fabrique et subsidiairement par la commune.



vembre 1811, en mettant le traitement du vicaire temporaire à la charge *des habitants*, à défaut de la fabrique, prescrivait un mode d'imposition qui, dans l'état de la législation, ne saurait plus être rendu exécutoire : il faut donc considérer ce décret comme virtuellement abrogé, du moins en ce qui touche les obligations de la commune. (*Le ministre de l'intérieur au ministre des cultes*, 2 septembre 1839.)

XLIV. Rappelons, en terminant, une disposition de l'ordonnance royale du 25 août 1819 (7e série, bull. 309), qui décide, article 3, que les vicaires actuellement établis ou à établir dans les cures ou succursales trop étendues pourront être placés dans une autre commune que celle du chef-lieu paroissial et y recevoir l'indemnité à laquelle ils ont droit, pourvu que cette commune ait pris l'engagement d'entretenir son église et d'assurer au vicaire le traitement prescrit par le décret du 30 décembre 1809.

Les communes dont les églises sont ainsi desservies (art. 4) jouissent de l'exemption portée à l'article 1er de l'avis du conseil d'Etat, approuvé le 14 décembre 1810. (*Voir* p. 102.)

(*Voir*, pour la propriété des églises et presbytères, au chapitre 1er de la 2e partie.)

CHAPITRE VI.

DE LA DÉPENSE DES ENFANTS TROUVÉS ; DES TRAVAUX COMMUNAUX ET DE LA CLÔTURE, ENTRETIEN ET TRANSLATION DES CIMETIÈRES.

SECTION PREMIÈRE.

DE LA DÉPENSE DES ENFANTS TROUVÉS ET ABANDONNÉS (1).

§ 1er. — Lois et instructions générales.

I. La loi du 18 juillet 1837, article 30, n° 15, a mis au rang des charges obligatoires des communes *le contingent qui leur est assigné conformément aux lois, dans la dépense des enfants trouvés ou abandonnés.* En cela, elle n'a fait que confirmer en termes formels et impératifs ce que les lois et règlements antérieurs avaient admis dès longtemps en principe.

Ainsi, l'instruction du 5 thermidor an X (*Rec.*, t. Ier, p. 213), concernant l'exécution de l'arrêté du gouvernement du 4 du même mois sur les recettes et dépenses des communes, s'exprimait en ces termes : « Les hospices doivent aussi fixer l'attention des communes : ils sont entièrement à leur charge ; nul article de dépense municipale ne doit être alloué avant que les besoins des hospices ne soient couverts. »

II. Le décret du 11 juin 1810 (4e série, bull. 294) décidait (art. 14) qu'en cas d'insuffisance de ressources (2), le préfet affecterait à la dépense des enfants trouvés le restant disponible de la retenue faite sur les

(1) Suivant MM. Durieu et Roche (*Répertoire de l'administration et de la comptabilité des établissements de bienfaisance* (t. 2, p. 156), le nombre des enfants trouvés, qui était en 1790 de 23,000, se serait élevé progressivement jusqu'en 1811, à 62,000, de 1811 à 1821, à 123,000, en 1831, à 126,000 ; et il se trouverait porté à 129,699 au 1er janvier 1834.

(2) A cette époque, il était pourvu à la dépense des enfants trouvés au moyen : 1° du revenu des biens formant leur dotation spéciale, là où il en existait ; 2° des dons et aumônes recueillis en leur faveur ; 3° du produit des amendes et confiscations applicables à ce service ; 4° des allocations qui pouvaient être accordées dans les budgets de quelques villes.

biens des communes pour les compagnies de réserve. Si, après cette affectation, il y avait encore insuffisance, il était enjoint au préfet de proposer au ministre de l'intérieur, pour être soumis à l'approbation souveraine, un prélèvement additionnel sur les revenus des communes.

III. Un fonds de quatre millions avait été créé, par décret du 19 janvier 1811, pour contribuer au payement des mois de nourrice et des pensions des enfants trouvés et abandonnés.

« S'il arrivait, après la répartition de cette somme, qu'il y eût insuffisance (disait l'art. 12 de ce décret), il y sera pourvu par les hospices au moyen de leurs revenus ou d'allocations sur les fonds des communes. »

IV. Dans une instruction du 15 juillet de la même année (*Rec.* t. II, p. 261), il était expressément énoncé que le prélèvement indiqué par le décret du 11 juin 1810 ne devait pas porter sur la généralité des communes, mais seulement sur celles qui, à raison de l'état de leurs revenus, pourraient concourir à cette dépense. La circulaire du 14 avril 1812 (*Rec.*, t. II, p. 325) ajoutait seulement que l'allocation proposée doit embrasser tous les besoins des hospices, et comprendre le supplément de dépense relatif aux mois de nourrice et pensions des enfants trouvés et adandonnés.

V. Postérieurement, et lorsque le fonds de quatre millions créé par le décret du 19 janvier 1811 eut été remplacé par des subventions sur les fonds départementaux, d'autres circulaires instructives adressées par le ministre de l'intérieur aux préfets insistèrent sur ce que l'obligation du concours des communes, prévu par l'article 53 de la loi de finances du 25 mars 1817, n'était que conditionnelle et subordonnée à l'état de leurs revenus.

On lit notamment dans la circulaire du 1er juin 1818 (*Rec.*, t. III, p. 320): « Il est dans l'esprit de la loi de finances de 1818 et de celle du 25 mars 1817, de ne regarder le concours des communes que comme accessoire et comme destiné seulement à remédier à l'insuffisance que pourraient présenter à cet égard les revenus des hospices appelés à recueillir les enfants et les fonds départementaux, outre la portion des amendes et confiscations attribuées au même service. »

VI. La loi du 17 juillet 1819 classe, article 25, les dépenses des enfants trouvés et abandonnés parmi les charges départementales, « sans préjudice du concours des communes, soit au moyen d'un prélèvement proportionnel à leurs revenus, soit au moyen d'une répartition qui sera proposée par le conseil général, sur l'avis du préfet, et approuvée par le ministre compétent. »

Les préfets sont tenus de présenter au conseil général du département, à chaque session, un rapport détaillé sur les dépenses de ce service et sur les moyens d'y pourvoir. (*Circ.* du 29 juillet 1819, t. III, p. 491.)

VII. Ces diverses dispositions ont été résumées et coordonnées dans l'instruction générale du 8 février 1823, concernant l'administration et la comptabilité des hospices des bureaux de bienfaisance et des enfants trouvés. (*Rec.*, t. V, p. 94.) Cette instruction est encore appliquée anjourd'hui dans la plupart de ses dispositions; elle n'a guère été modifiée par les instructions subséquentes qu'en ce qui concerne les formes de la comptabilité (1). Nous reproduisons ci-après les règles qu'elle établit.

§ 2. — Mesures administratives.

VIII. *Nature des dépenses.* Les dépenses du service des enfants trouvés et abandonnés se divisent en deux classes, savoir: les dépenses *intérieures* et les dépenses *extérieures* (2).

Les premières sont relatives aux *layettes* et *vêtures* à fournir aux enfants, et aux frais de leur entretien dans les hospices, soit avant leur départ pour la campagne, ou avant leur mise en apprentissage, soit lorsque, n'ayant pu rester en nourrice ou en apprentissage, ils reviennent dans les hospices.

Ces dépenses sont à la charge des hospices appelés à recueillir les enfants. (*Décret* du 19 janvier 1811.)

IX. Les mois de nourrice et pensions des enfants trouvés et enfants abandonnés forment les dépenses extérieures. On y a toujours compris en outre les indemnités à accorder, en vertu de l'arrêté du 30 ventôse an V, pour les neuf premiers mois de la vie des enfants, et lorsqu'ils ont atteint leur douzième année, et l'on doit y comprendre également les indemnités à accorder pour la revue et l'inspection des enfants (3); mais il

---

(1) On peut consulter sur cette branche de service, comme pour toutes celles qui se rattachent à l'administration des secours publics, l'utile ouvrage de M. Ad. de Watteville intitulé: *Législation charitable.*

(2) Les enfants *trouvés* sont ceux qui, nés de père et de mère inconnus, ont été trouvés exposés dans un lieu quelconque, ou portés dans les hospices destinés à les recevoir.

Les enfants *abandonnés* sont ceux qui, nés de père et de mère connus et d'abord élevés par eux ou d'autres personnes, à leur charge, en sont délaissés sans qu'on sache ce que les père et mère sont devenus, et sans qu'on puisse recourir à eux. (*Décret du* 19 *janvier* 1811.)

(3) L'article 14 du décret de 1811 porte que les commissions administratives des hospices feront visiter, au moins deux fois l'année, chaque enfant, soit par un commissaire spécial, soit par les médecins ou chirurgiens vaccinateurs ou des épidémies. Les indemnités à allouer à ces inspecteurs seraient, dit l'instruction du 8 février 1823, réglées par le préfet sur la proposition du sous-préfet, et le montant pourrait en être acquitté sur les fonds des mois de nourrice et pension, comme dépenses accessoires de ce service.

est arrivé que, dans la vue d'alléger leurs charges, quelques administrations hospitalières ont cherché à s'affranchir de l'obligation de fournir les layettes et vêtures, et à la faire supporter par les départements et les communes, en la remplaçant par une augmentation dans la rétribution mensuelle, ce qui a l'inconvénient grave d'exposer les enfants à manquer des vêtements qui leur sont indispensables.

Aussi le ministre de l'intérieur, dans une circulaire du 24 décembre 1836, a-t-il appelé l'attention des préfets sur cet abus, en les invitant à faire connaître aux administrations charitables chargées de la tutelle des enfants trouvés, qu'elles ne peuvent pas se dispenser de donner, d'abord, une layette, et ensuite plusieurs vêtures aux enfants trouvés et abandonnés; et que jamais ces fournitures, si importantes pour la santé des enfants, ne doivent être remplacées par une subvention en argent.

X. *Prix des mois de nourrice et pensions.* On divise les enfants trouvés et abandonnés, pour la fixation des mois de nourrice et pensions à payer, en trois classes, savoir: les enfants du premier âge qui n'ont pas encore accompli leur première année; ceux du second âge qui comptent depuis un an accompli jusqu'à six, et ceux du troisième âge de six ans accomplis à douze ans.

Le prix des mois de nourrice et pensions doit être réglé par les préfets dans chaque département; la fixation s'établit sur le prix ordinaire des grains, et doit être graduée suivant les services que peuvent rendre les enfants à raison de l'âge où ils sont parvenus.

Le *maximum* ne doit pas excéder la valeur de dix myriagrammes de grains par trimestre.

Pour les enfants à la charge des hospices de Paris, les mois de nourrice et pensions sont fixés ainsi qu'il suit:

7 francs par mois pour le premier âge;
5 francs par mois pour la seconde année;
5 francs pour les 3e, 4e, 5e et 6e années;
4 francs pour le troisième âge.

Ces fixations peuvent servir de termes de proportion pour les villes des départements.

Il est convenable que le décroissement de prix n'ait lieu qu'à la fin du trimestre pendant lequel l'enfant a passé d'un âge à l'autre.

XI. *Indemnités.* Les nourrices et autres personnes chargées d'enfants trouvés ou abandonnés, lorsqu'elles présentent des certificats constatant que l'enfant qui leur a été confié existe, et qu'il a été traité avec soin et humanité, ont droit, pour les neuf premiers mois de la vie de l'enfant, indépendamment des mois de nourrice, à une indemnité de 18 francs,

payable par tiers de trois mois en trois mois. (*Arrête du gouv.* du 30 ventôse an V.)

Ceux qui ont conservé des enfants jusqu'à l'âge de douze ans, et qui les ont préservés, jusqu'à cet âge, d'accidents provenant de défaut de soins, doivent recevoir, à cette époque, sur la représentation des certificats rappelés au paragraphe qui précède, une autre indemnité de 50 francs. (*Idem.*)

Une indemnité qui a été réglée aussi à 50 francs par l'arrêté du gouvernement du 20 mars 1797, mais que les préfets peuvent réduire dans les départements où elle paraîtrait trop forte, doit être également payée aux cultivateurs ou manufacturiers chez lesquels sont placés des enfants ayant atteint l'âge de douze ans, ou à ceux qui, les ayant élevés jusqu'à cet âge, les conserveraient aux conditions déterminées par l'administration; et cette somme est destinée à procurer aux enfants les vêtements qui leur sont nécessaires. (*Idem.*)

XII. *Moyens de payement.* Il est aujourd'hui pourvu aux dépenses extérieures des enfants trouvés et abandonnés, au moyen : 1° de la portion des amendes et confiscations qui y est affectée; 2° de la portion des revenus des hospices applicables à cette destination; 3° des allocations votées par les conseils généraux et approuvées par le ministre, sur le produit des centimes affectés aux dépenses départementales; 4° des contingents assignés aux communes.

Le conseil général, en votant, sur le rapport que lui présente le préfet à l'ouverture de chaque session, la somme à allouer pour ce service, soit sur les centimes variables, soit sur les centimes facultatifs, doit émettre son vœu sur la quotité de la somme qui peut être rejetée sur les communes, et sur les bases de la répartition de cette somme, qui ne peut excéder le 5e de la dépense. (*Voir* à l'appendice la circulaire du 21 août 1839.)

Le préfet comprend alors dans les budgets des communes les sommes afférentes à chacune dans cette répartition, et qui constituent aujourd'hui une charge obligatoire, aux termes de l'article 30, n° 15, de la loi municipale.

Les conseils généraux, en réglant le concours de chaque commune, doivent prendre pour base le chiffre de son revenu ordinaire combiné avec celui de la population. Par ce dernier chiffre, on fait contribuer la commune en raison du nombre probable de ses enfants trouvés; par le chiffre du revenu ordinaire, on ne lui impose qu'un sacrifice proportionné à ses moyens. Les conseils généraux peuvent aussi dispenser des communes de tout concours; mais cette faculté ne doit être exercée qu'avec une grande réserve, parce qu'il importe que les communes ne restent pas sans

intérêt dans cette dépense. (*Circ.* des 3 août 1840 et 13 août 1841.)

Enfin, les communes étant exposées à subir des pertes et des dépenses accidentelles, imprévues, il peut arriver qu'après la répartition arrêtée, il devienne nécessaire de les dispenser de concours en totalité ou en partie; dans ce cas, les préfets doivent faire connaître les motifs du dégrèvement au ministre de l'intérieur qui statue. (*Idem.*)

Les contingents assignés aux communes sont versés par elles, à titre de cotisation municipale, dans la caisse du receveur général du département, pour être réunis à la somme allouée au budget départemental. Le préfet ordonnance successivement, sur ces fonds, le remboursement des avances faites par les hospices pour le payement des mois de nourrice et pensions et autres dépenses accessoires. (*Voir* la circulaire du 25 novembre 1836, à la fin du volume.)

XIII. *Mode de payement.* Le payement des mois de nourrice et pensions ne doit avoir lieu que sur la représentation : 1° de la carte ou du bulletin donné par l'hospice à la personne chargée de l'enfant ; 2° d'un certificat de vie de l'enfant ou de son acte de décès (1).

Les administrateurs des hospices chargés d'enfants trouvés ou d'enfants abandonnés font arrêter, après l'expiration de chaque trimestre, les états des payements à faire pour les mois de nourrice et pensions du trimestre échu. Ces états doivent être distincts pour les enfants trouvés et pour les enfants abandonnés ; et le décompte de ce qui est dû pour chaque enfant doit être établi d'après la production de son certificat de vie ou de son acte de décès.

Les percepteurs des communes sont autorisés à faire l'avance, sur les fonds provenant des contributions directes, des sommes à payer aux nourrices, lorsque les états dressés par les soins des commissions administra-

(1) Le certificat doit être délivré par le maire de la commune où se trouve l'enfant, et constater que ce fonctionnaire l'a vu lui-même. Il doit être donné sur papier libre et sans frais, revêtu du sceau de la mairie : c'est d'ailleurs aux administrations hospitalières et aux préfets à prescrire les précautions nécessaires pour en assurer l'authenticité.

Si l'enfant n'a pas été vacciné avant d'être mis en nourrice ou en pension, il est utile d'exiger qu'il le soit, pour le payement du premier trimestre. Un certificat dûment légalisé par le maire le constatera, et il en sera fait mention sur le registre de payement.

En cas de mort de l'enfant, les personnes qui en étaient chargées doivent rapporter une expédition de son acte de décès. Cette expédition est également délivrée, sans frais et sur papier libre, par l'officier de l'état civil, qui mentionnera, conformément à la loi du 13 brumaire an VII, qu'elle est destinée à l'administration de l'hospice auquel appartenait l'enfant décédé.

tives ont été ordonnancés par les préfets. Les états émargés par les nourrices sont versés pour comptant, par les percepteurs, à la caisse du receveur particulier des finances, qui, lui-même, les verse à la recette générale, et le receveur des hospices en rembourse ensuite le montant au receveur général (1).

XIV. Indépendamment des états trimestriels de dépense que les commissions administratives des hospices doivent adresser aux préfets, elles doivent leur transmettre, dans les deux mois qui suivent l'expiration de chaque année, un état général du mouvement et de la dépense des enfants trouvés et enfants abandonnés qui ont été à leur charge pendant l'année écoulée.

Le préfet forme de ces états, pour tout son département, un tableau qu'il adresse au ministre avant l'expiration du premier trimestre.

(*Voir*, pour les règles relatives à la tutelle des enfants, la loi du 15 pluviôse an XIII, 4e série, bull. 31.)

XV. *Reconnaissance et réclamation des enfants.* Les enfants exposés ou abandonnés ne doivent être remis aux parents qui les réclameraient qu'à la charge, par ces derniers, de rembourser toutes les dépenses que les enfants ont occasionnées. Il ne peut être fait d'exception que pour les parents qui sont reconnus hors d'état de rembourser tout ou partie de cette dépense.

Les exceptions ne peuvent avoir lieu qu'autant qu'elles sont autorisées par les préfets, qui doivent prendre toutes les précautions nécessaires pour constater la position réelle des réclamants (2).

---

(1) Une ordonnance royale du 28 juin 1833 (9e série, bull. 238), en consacrant cette disposition, décidait (art 7) que la correspondance entre les percepteurs et les commissions administratives et leurs receveurs, aurait lieu par l'intermédiaire des receveurs des finances. Mais ce mode de correspondance entraînant des difficultés et surtout des retards préjudiciables au bien du service, il a été décidé, de concert entre les ministres des finances et de l'intérieur, suivant une circulaire de ce dernier, du 12 mai 1836, que les receveurs généraux remettront *à découvert* aux préfets les états de payement ou autres pièces concernant le service des enfants trouvés, et que les préfets, qui jouissent de la franchise pour la correspondance entre eux, se chargeront de les faire parvenir à leurs collègues des départements où les payements doivent être effectués, afin que ceux-ci les remettent aux receveurs généraux de leur résidence. Les pièces que ces comptables auront ensuite à renvoyer aux hospices reviendront par la même voie, et les préfets des départements où ces établissements sont situés les feront parvenir à leur destination.

Il est interdit aux percepteurs de compenser les mois dus aux nourrices avec les contributions payables par ces dernières.

(2) Les renseignements à donner aux parents doivent se borner à leur faire connaître l'existence ou le décès des enfants. Les administrations qui les re-

XVI. Jusqu'à présent, l'administration centrale a manqué de notions sur le sort des enfants, lorsqu'ils ont atteint l'âge de 12 ans, et qu'ils cessent conséquemment d'être à la charge des départements et des communes. Les commissions administratives, qui restent chargées par la loi de la tutelle de ces enfants jusqu'à leur majorité, et qui même doivent, autant qu'il est possible, veiller sur eux après cette époque, pouvant fournir des renseignements précieux à ce sujet, le ministre de l'intérieur, par une circulaire du 22 mai 1838, a chargé les préfets de recueillir ces renseignements et de les lui transmettre.

SECTION II.

TRAVAUX COMMUNAUX.

§ 1er — Règles générales.

XVII. La loi municipale classe (art. 30, n° 16) parmi les dépenses communales obligatoires, « les grosses réparations aux édifices communaux, sauf l'exécution des lois spéciales concernant les bâtiments militaires et les édifices consacrés au culte (1). »

---

cueillent doivent intimer à leurs agents l'ordre de ne point s'écarter de cette règle, dont l'exécution rigoureuse aura pour effet de prévenir l'exposition et l'abandon d'un grand nombre d'enfants.

Les personnes qui réclament un enfant doivent donner sur lui et sur les circonstances de son exposition des details tels qu'ils ne permettent pas de prendre le change sur l'enfant qui leur appartenait et sur celui qu'on leur rend.

La remise d'un enfant aux parents qui le réclament ne doit avoir lieu que sur un certificat de leur moralité, délivré par le maire de leur commune, et attestant en outre qu'ils sont en état d'élever leurs enfants.

(1) On remarquera que la loi n'a pas rangé les travaux d'*entretien* au nombre des charges obligatoires. A cet égard, la discussion qui a eu lieu dans le sein des chambres ne fournit aucune lumière sur l'intention du législateur. Mais sans doute il aura considéré que l'intérêt bien entendu des communes est d'entretenir leurs édifices pour éviter des dégradations prématurées qui exigeraient plus tard de plus fortes dépenses, et, dès que le droit de contrainte existe pour l'administration supérieure, quand il s'agit d'assurer l'exécution des grosses réparations, les intérêts des communes paraissent suffisamment garantis.

Quant aux caractères des grosses réparations, ils sont définis par l'article 606 du Code civil: ce sont les réparations des gros murs et des voûtes, le rétablissement des poutres et des couvertures entières, celui des digues et des murs de soutènement et de clôture aussi en entier.

On a déjà vu au chapitre précédent quels sont les droits et les charges des communes en ce qui concerne les édifices du culte. Nous donnerons les mêmes explications dans celui qui va suivre, à l'égard des bâtiments militaires. Il ne sera question ici que des formes à observer dans l'exécution des travaux communaux en général.

XVIII. *Attributions.* Au nombre des attributions dont le maire est chargé par l'article 10 de la loi du 18 juillet 1837, figure l'obligation de diriger les travaux communaux et d'en passer les adjudications, assisté de deux conseillers municipaux et du receveur de la commune (article 16) (1).

Le conseil municipal délibère (art. 19, n° 6) sur les projets de construction, de grosses réparations et de démolition, et, en général, sur tous les travaux à entreprendre.

Enfin, l'article 45 décide : « Aucune construction nouvelle ou reconstruction entière ou partielle ne pourra être autorisée quo sur la production des projets et devis. — Ces projets et devis seront soumis à l'approbation préalable du ministre compétent quand la dépense excédera 30,000 fr., et à celle du préfet quand elle sera moindre (2). »

---

(1) L'autorité administrative supérieure n'a pas le pouvoir d'imposer aux communes tel ou tel architecte, ni de contester aux maires la faculté d'employer ceux dont la capacité serait d'ailleurs reconnue. (*Le ministre de l'intérieur au préfet du Jura*, 26 août 1839.)

(2) A l'occasion de cet article, il s'est élevé, à la chambre des députés, une assez vive discussion touchant l'institution du conseil des bâtiments civils établi auprès du ministère de l'intérieur, pour donner son avis sur les projets soumis à l'approbation ministérielle.

Quelques membres, et le rapporteur lui même (M. Vivien), reprochaient à ce conseil de nuire aux progrès de l'art en substituant ses idées à celles des architectes, dont il ne se borne pas, disait-on, à rectifier les projets, qu'il refait entièrement au préjudice de la prompte exécution et surtout de l'économie ; ce conseil tendait en outre, selon les honorables membres, à imposer à tous les monuments publics du royaume un système uniforme, sans égard aux différences de situation que présentent les localités.

En somme, l'intervention du conseil était accusée de dénaturer le caractère des projets, d'en augmenter la dépense et d'en retarder inutilement l'approbation.

Mais, comme le faisait observer fort sensement le commissaire du roi (M. de Rémusat), « quand le ministre a reçu un plan, vaut-il mieux qu'il le fasse examiner par ses bureaux ou par des hommes de l'art ? Voilà la question. Eh bien ! le bon sens indique qu'il faut que ce plan soit examiné non pas seulement par les bureaux, dont l'examen peut être utile sous le rapport de la comptabilité, mais mieux encore et surtout par des hommes de l'art. »

Au surplus, l'existence du conseil des bâtiments civils n'était pas en question dans ce débat, et, sur les observations du ministre de l'intérieur, l'article en

Cette dernière disposition a modifié celle de l'ordonnance réglementaire du 8 août 1821 (7e série, bull. 471), en vertu de laquelle les projets de réparations, reconstructions et constructions de bâtiments appartenant aux communes, hospices et autres établissements, n'étaient dispensés de l'approbation ministérielle que lorsque la dépense ne s'élevait pas à plus de 20,000 fr.

XIX. *Commissions consultatives locales.* Dans quelques départements, il a été institué des commissions consultatives à l'instar du conseil des bâtiments civils, pour examiner, avant de les envoyer à Paris, les projets présentés par les administrations municipales ou autres.

Ces institutions sont incontestablement utiles, et l'administration supérieure n'a pu qu'applaudir aux vues dans lesquelles elles ont été créées ; mais des difficultés sérieuses se sont élevées sur les moyens de pourvoir aux dépenses qu'elles occasionnent. Plusieurs préfets ont proposé d'imputer d'office ces dépenses, sur les fonds départementaux ou communaux ; d'autres ont demandé que les frais d'examen des plans et devis des travaux des communes fussent payés au moyen d'un certain nombre de centimes par franc ajoutés au montant du devis, ou bien d'une retenue opérée sur les 5 p. 0/0 qu'il est d'usage d'allouer pour honoraires aux architectes sur le prix des travaux dont l'exécution leur est confiée.

Tout en reconnaissant l'utilité d'une semblable institution, le ministre de l'intérieur (*instruction* du 26 décembre 1838) (1) n'a pas jugé qu'il fût possible de pourvoir par les moyens proposés à l'acquittement d'une dépense de cette nature. En effet, de quelque manière qu'on essaye de justifier l'imputation qu'il faudrait en faire, soit en augmentation du montant total des travaux, soit par réduction sur les honoraires des architectes, il en résulterait toujours que la dépense se trouverait, directement ou indirectement, mise à la charge des départements ou des communes, sans l'as-

---

discussion a passé avec un simple amendement de forme, dans la séance du 9 février 1837.

Une circulaire du 10 novembre 1821 (*Rec.*, t. IV, p. 174) contient ce passage : « Il peut se présenter des circonstances où (abstraction faite de la dépense) vous reconnaissiez le besoin de consulter des hommes d'un talent plus exercé (que les architectes du pays). Dans ce cas, rien n'empêchera que vous me fassiez l'envoi des plans et devis sur lesquels vous jugeriez convenable d'en référer au conseil des bâtiments civils du ministère. Je m'empresserai de les renvoyer à son examen, et de vous faire connaître le jugement qu'il en aura porté. »

(1) Cette instruction est spéciale aux travaux de construction des édifices départementaux ; mais les principes qu'elle rappelle s'appliquant également aux travaux qui intéressent les communes, nous en avons extrait ce qu'il était utile de reproduire sous ce rapport.

sentiment des conseils généraux ou des conseils municipaux; ce qui constituerait en réalité un prélèvement contraire aux dispositions prohibitives des lois annuelles de finances.

Les préfets ont été, en conséquence, invités, dans le cas où une pareille institution leur paraîtrait utile, à en faire supporter la dépense sur le fonds de leur abonnement, à moins que le conseil général ne consentît à voter un crédit pour cet objet sur les centimes facultatifs.

XX. La création d'architectes inspecteurs des travaux communaux, tentée dans plusieurs départements, a rencontré les mêmes difficultés.

Mais si, d'une part, la rigueur des principes établis par la loi municipale n'admet pas la possibilité d'imposer d'office aux communes l'obligation de rémunérer un agent chargé de contrôler les travaux qu'elles font exécuter, de l'autre, en présence des dispositions de la même loi, qui soumettent à l'autorité des préfets, et subordonnent à leur approbation les actes des conseils municipaux et des maires en cette manière, c'est pour ces fonctionnaires supérieurs un devoir de chercher les moyens les plus efficaces d'éclairer les décisions qu'ils sont appelés à prendre sur ces actes.

Or, rien ne s'oppose à ce que, selon l'importance des travaux qui s'exécutent chaque année, au compte des communes, dans le département, le préfet avertisse, par une circulaire, les administrations municipales qu'il devra dorénavant être alloué en sus des honoraires des architectes, tant pour cent du montant des devis pour être affecté au payement de l'indemnité due à l'architecte inspecteur qui exercerait une surveillance utile, particulièrement aux intérêts des communes, puisqu'il s'agit de les garantir contre des abus dont les conséquences peuvent être très-onéreuses pour elles.

Sans doute cette invitation ne pourrait être faite que par voie de persuasion et à titre de bon conseil; mais il est à présumer qu'elle rencontrerait peu d'opposition de la part des administrations municipales, surtout si les honoraires de l'inspecteur étaient restreints au chiffre le moins élevé possible.

D'ailleurs, relativement à toute construction pour laquelle des secours seraient accordés sur les fonds du gouvernement, telle qu'églises, presbytères, maisons d'école, etc., le préfet est suffisamment autorisé, attendu la nécessité d'assurer le bon emploi des subventions allouées, à prélever sur le montant de ces subventions la somme nécessaire pour rétribuer l'architecte inspecteur. (*Le ministre de l'intérieur au préfet de la Meuse*, 15 février 1844.)

XXI. *Examen des projets.* La circulaire du 26 décembre 1838 rappelle une instruction du 22 octobre 1812 (*Rec.*, t. II, p. 400), qui recommandait aux préfets la critique éclairée des différentes parties qui constituent

les projets, non-seulement sous le rapport de la convenance des lieux, de l'appropriation, de la distribution intérieure, mais encore sous celui de la rédaction des plans et devis. C'est qu'en effet la plupart des travaux de bâtiments civils ont à réaliser avant tout une pensée administrative dont l'art est chargé de trouver l'expression matérielle. Aussi la circulaire ministérielle du 28 juin 1813 (t. II, p. 467) avait-elle prescrit de remettre toujours aux architectes un programme raisonné des besoins de l'établissement dont ils avaient à dresser le projet, et de joindre ce programme aux plans et devis qui devaient être soumis à l'approbation ministérielle.

Ce programme doit être rédigé par le maire et approuvé par le préfet; mais il convient de consulter les personnes qui ont une connaissance spéciale des besoins du service auquel s'applique l'édifice projeté; ainsi, pour les bâtiments affectés à l'instruction publique, les recteurs des académies ou proviseurs de collége et autres fonctionnaires du même ordre; pour les bibliothèques et musées, les bibliothécaires et conservateurs; pour les hospices, les commissions administratives, et ainsi des autres établissements.

XXII *Responsabilité des architectes et des entrepreneurs.* Un point essentiel à recommander également dans l'intérêt des communes, c'est de veiller avec la plus grande fermeté à ce que les architectes ne s'écartent pas des plans et devis régulièrement approuvés.

A cet égard, un arrêté ministériel du 18 juin 1812 (*Rec.*, t. II, p 366) statuait : 1° que tout architecte chargé de travaux dépendant du ministère de l'intérieur devait veiller, sous sa responsabilité, à ce que ces travaux fussent exécutés conformément aux projets, plans et devis approuvés;

2° Qu'il ne pourrait y être fait aucun changement dans le cours de l'exécution sans autorisation préalable de l'autorité compétente;

3° Que tout architecte, étant personnellement responsable de l'exécution, supporterait les frais de tout changement fait sans approbation, sauf son recours contre l'entrepreneur, si celui-ci avait opéré le changement à son insu.

« Les entrepreneurs, dit une autre circulaire du 22 juillet 1816 (*Rec.*, t. III, p. 81), sont responsables de l'exécution régulière des travaux, et les altérations ou changements qui n'ont pas été expressément autorisés demeurent à leur charge. Ainsi, vous ne devez rien allouer aux entrepreneurs pour des travaux qui n'ont pas été ordonnés selon les formes prescrites; mais vous leur laisserez leur recours contre les architectes dans le cas où ceux-ci auraient pris sur eux de donner des ordres contraires aux plans et devis arrêtés; ces principes sont établis par l'article 1793 du

Code civil. Je vous prie de les citer dans les clauses des adjudications (ou cahiers des charges), et de veiller à ce qu'ils soient rigoureusement suivis. »

Les mêmes prescriptions sont encore rappelées dans une instruction du 5 août 1828 (*Rec.*, t. VI, p. 158), qui insiste sur ce point que, si des changements sont reconnus nécessaires, dans le cours de l'exécution des travaux, les architectes ne peuvent les prescrire qu'après avoir pris les ordres de l'autorité qui a approuvé le projet, faute de quoi la dépense faite en dehors des devis approuvés reste à la charge de l'entrepreneur, sauf son recours contre qui de droit.

En résumant et en confirmant ces diverses dispositions, la circulaire du 26 décembre 1838 ajoute :

« J'ai pris la résolution de faire l'application des règles que je viens de rappeler à tous les projets de travaux dont l'approbation m'est réservée ; je vous recommande la même sévérité. Mais, pour que les architectes soient bien avertis, vous leur remettrez une copie certifiée des dispositions qui précèdent, et vous aurez soin d'insérer, dans tous les cahiers des charges, l'avertissement dont parle l'instruction du 22 juillet 1816, afin que les entrepreneurs sachent bien, de leur côté, qu'ils ne recevront point le prix des travaux étrangers aux devis de l'adjudication qu'ils auraient exécutés sans autorisation suffisante. »

XXIII. *Devis supplémentaires.* Quant aux devis supplémentaires dont l'abus avait été signalé par l'instruction du 5 août 1828, le ministre s'exprime en ces termes :

« Ainsi que le prescrit cette instruction, vous déclarerez aux architectes qu'il ne leur sera point alloué de remise pour les travaux supplémentaires, à moins que l'insuffisance des prévisions du projet primitif ne provienne de causes indépendantes de leur volonté. Si l'architecte recevait un traitement fixe, il devrait subir une retenue au profit du département ou de la commune (1). »

XXIV. *Adjudications.* Une ordonnance royale du 14 novembre 1837 qui étend aux communes les principales dispositions de celle du 4 décembre 1836, concernant les marchés passés au compte de l'État, et une instruc-

(1) Les architectes communaux sont rétribués de deux manières, ou par un traitement fixe et annuel que détermine le conseil municipal, ou par des remises proportionnelles à raison du montant des travaux qu'ils font exécuter au compte de la commune. Le taux ordinaire de ces remises (excepté pour les constructions dont la dépense excède certaines limites) est de 5 pour cent du prix de l'adjudication, au moyen de quoi l'architecte demeure chargé de tous les frais accessoires de bureau de commis d'inspecteur, etc. Aux termes d'un

tion ministérielle du 9 juin 1838 rendue à la suite, ont tracé les règles à suivre pour la passation des adjudications et marchés en matière de travaux communaux. (*Voir* ces deux actes à la fin du volume.)

Toutefois, le décret du 10 brumaire an XIV, concernant les adjudications des travaux des hospices, étendu aux communes par celui du 17 juillet 1808, contient une disposition qui n'a pas cessé d'être applicable : c'est celle de l'article 5 qui dispense de toute formalité, même de l'approbation du préfet, les réparations de simple entretien qui ne s'élèvent pas à plus de 300 francs (4e série, bull. 63) (1).

---

avis du conseil des bâtiments civils du 12 pluviôse an VIII, qui a été adopté comme règle par l'administration supérieure, ces 5 pour cent se subdivisent ainsi qu'il suit :

Pour rédaction des projets, un centime et demi par fr., ci...	1	1/2
Pour conduite des ouvrages...........................	1	1/2
Pour vérification et règlement des mémoires...............	2	»
TOTAL...............	5	»

(1) Une pétition, adressée en 1833 par les entrepreneurs de serrurerie de la ville de Paris à la chambre des députes, a donné lieu d'examiner la question de savoir s'il serait préférable de passer les adjudications par nature d'ouvrage, ou bien de les donner en bloc ou à forfait.

Suivant la règle actuelle, disaient les pétitionnaires, l'entrepreneur qui offre le rabais le plus considérable sur le devis de l'architecte est déclaré adjudicataire ; il est obligé de faire des marchés avec des sous-traitants, et bénéficie, sur chacun d'eux, des rabais partiels dont l'ensemble profiterait à l'administration. L'entrepreneur général est obligé de recourir aux entrepreneurs partiels les moins expérimentes, parce que les plus habiles préfèrent les travaux particuliers aux travaux publics; de là des malfaçons et moins de garantie de la part d'un seul que de plusieurs entrepreneurs, préjudice pour les intérêts du corps et pour les progrès de l'art. Il serait donc plus avantageux, pour l'administration et pour les entrepreneurs, de « substituer aux adjudications par entreprise générale, des adjudications partielles par nature de travaux. »

On conçoit que ce mode soit praticable à Paris, où, dans chaque partie du bâtiment, le nombre d'entrepreneurs est assez grand pour permettre d'établir la concurrence prescrite par la loi; mais, dans la plupart des localités, le défaut de concurrents de chaque profession permettrait difficilement de recourir aux adjudications par nature de travaux. La nécessité de ce mode n'est d'ailleurs nullement démontrée, en ce qui concerne les départements et les communes. En effet, le rabais offert par un entrepreneur unique est toujours proportionnel à celui qu'il peut obtenir lui-même de chaque sous-traitant. Ainsi, l'administration retire en bloc, d'une adjudication générale, l'avantage que pourraient lui assurer des adjudications partielles. L'entrepreneur unique est fortement intéressé à bien choisir ses sous-traitants et à surveiller la bonne exécution des travaux, attendu qu'il est responsable des malfaçons, et que l'administration refuserait de recevoir des travaux mal confectionnés. La division des tra-

XXV. ***Pièces à produire.*** Pour tous les travaux de constructions, reconstructions ou grosses réparations des édifices communaux dont la dépense est évaluée à plus de trente mille francs, et qui, dès lors, ne peuvent être autorisés que par le ministre de l'intérieur, les préfets doivent produire, outre la délibération du conseil municipal, et leur avis motivé énonçant les moyens de payement :

1° Un plan général de l'emplacement et de ses tenants et aboutissants ;

2° Les plans des divers étages de l'édifice à construire, avec une indication exacte de l'usage des diverses pièces dont ils se composent ;

3° Les coupes en long et en travers, et les profils nécessaires pour indiquer les pentes du sol, les hauteurs des planchers, des combles, etc. ;

4° Les élévations propres à faire connaître les diverses façades, ainsi que le style et le genre de décoration des édifices.

5° Un devis descriptif;

6° Un devis estimatif accompagné des sous-détails selon le cours du pays (ces devis sont assujettis au timbre; *Rec.*, t. VI, p. 420);

7° Un cahier des charges de l'adjudication. (*Voir* la circulaire du 9 juin 1838 à sa date);

8° Le programme qui a servi de base à la composition du projet.

(Se reporter à l'instruction du ministre des travaux publics. du 15 avril 1842, à l'appendice.)

XXVI. *Travaux de voirie.* Quant aux travaux de voirie, tels que percements de rues, formation de places, construction de ponts et autres ouvrages intéressant la viabilité ou la salubrité dans les villes, la loi du 16 septembre 1807 (4e série, bull. 162), modifiée depuis par celles des

---

vaux entre plusieurs deviendrait le plus souvent une source d'embarras pour l'administration ; car, à l'égard des entrepreneurs particuliers, elle manquerait d'un centre d'action que lui offre l'entrepreneur unique. Les entrepreneurs imputeraient à leur négligence réciproque le défaut d'avancement des travaux. et le plus souvent il serait au moins très-difficile, pour ne pas dire impossible, de constater de qui proviendraient les torts : en cas de malfaçon, la responsabilité, divisée entre plusieurs, aurait ainsi pour résultat d'annihiler le recours en garantie de l'administration. Le mode actuel ne saurait nuire aux intérêts du corps des entrepreneurs, car les sous-traitants restent toujours libres de débattre leurs conditions avec l'entrepreneur unique, et d'accepter ou de rejeter ses offres. Ce mode ne saurait davantage arrêter les progrès de l'art, puisque les travaux d'art, proprement dits, ne sont pas d'ordinaire adjugés. mais confiés exceptionnellement à des hommes de choix dont la réputation d'habileté est établie par leurs œuvres.

Ces diverses considérations ont amené le ministre de l'intérieur à conclure qu'il n'y avait aucune suite à donner à la pétition, en ce qui concerne les travaux des départements et des communes. (*Décision du* 22 mai 1835.)



8 mars 1810, 7 juillet 1833 et 3 mai 1841, a posé des règles spéciales pour la connaissance desquelles nous nous bornerons à renvoyer à ces lois elles-mêmes, ainsi qu'aux traités particuliers qui ont été publiés sur la matière.

Pareillement pour les travaux des chemins vicinaux qui sont régis par les lois des 24 juillet 1824 et 21 mai 1836, auxquelles nous ne pouvons également que nous référer.

XXVII. *Contentieux*. La jurisprudence du conseil d'Etat touchant le jugement des contestations qui s'élèvent entre les communes et les entrepreneurs de leurs travaux a été longtemps incertaine; les tribunaux et les conseils de préfecture étaient alternativement saisis, dans des espèces analogues, de la connaissance de ces contestations. Mais, depuis quelques années, elle tend à se fixer, dans un sens favorable à la juridiction administrative, relativement à ceux de ces travaux qui sont réputés *travaux publics*. De nombreux arrêtés, postérieurs à 1830, ont établi cette règle de compétence de manière à faire disparaître à cet égard toute incertitude. Quant aux décisions judiciaires qu'on pourrait y opposer, elles ne prouveraient rien en faveur du système contraire, attendu que lorsque les tribunaux sont saisis, ils sont tenus de juger à moins d'empêchement légal, sauf à l'autorité administrative à proposer le déclinatoire et à élever, au besoin, le conflit.

Mais si la question paraît décidée relativement aux contestations qui s'élèvent entre la commune et l'entrepreneur, elle pouvait présenter encore quelques doutes en ce qui concerne l'architecte.

On a invoqué, pour soutenir l'incompétence du conseil de préfecture à l'égard de celui-ci, deux ordonnances rendues au contentieux le 19 décembre 1827 (Costain contre la commune de Malachère), et 16 décembre 1830 (Souchon et Louzon contre la commune de Metz-le-Comte).

Mais ces ordonnances, surtout en présence de plusieurs autres rendues postérieurement et qui ont reconnu la compétence administrative en matière de travaux communaux, ne sauraient avoir la portée qu'on leur attribue.

Il s'agissait, en effet, dans ces deux espèces, de travaux qui, après leur achèvement et avant l'expiration du délai de garantie, avaient subi des altérations de nature à motiver l'application des dispositions du Code civil, et à raison desquelles l'architecte et l'entrepreneur étaient mis en cause. Le conseil d'Etat a déclaré l'incompétence de la juridiction administrative, dans le premier cas, attendu qu'il s'agissait d'une question à résoudre par les règles du droit commun; dans le second, parce que les travaux n'avaient pas le caractère des travaux publics.

Rien dans ces deux arrêts n'établit qu'il y ait une distinction à faire entre l'architecte et l'entrepreneur quant aux faits qui peuvent donner lieu

à poursuites, tandis que l'on peut en citer d'autres, au contraire, d'où il résulte qu'en matière de travaux publics, les architectes sont soumis, comme les entrepreneurs à la juridiction administrative lorsqu'il s'agit de contestations portant sur l'exécution des travaux ou l'inobservation des conditions arrêtées (20 juin 1837, commune d'Eloyes contre le sieur Perrin. — 8 janvier 1840, commune de Crotenay contre les sieurs Dufour et Dosman).

Il faut donc considérer, selon nous, comme désormais établi en point de droit, qu'il y a parité de conditions entre l'architecte et l'entrepreneur dans les faits qui se rapportent à l'exécution des travaux, et que, dans les mêmes circonstances, ils doivent être soumis à la même juridiction : d'où cette conséquence, que lorsque l'autorité judiciaire a été saisie, par l'une des parties, du jugement de la contestation, que ce soit contre l'architecte ou contre l'entrepreneur que plaide la commune ou contre tous deux ensemble, le préfet ne doit pas hésiter à élever le conflit en invoquant les dispositions de la loi du 28 pluviôse an VIII.

Une ordonnance du 9 décembre 1843, rendue sur un arrêté de conflit pris par le préfet de l'Allier, à l'occasion des constructions du collége de Cusset, a complétement confirmé cette doctrine.

SECTION III.

DE LA CLOTURE, DE L'ENTRETIEN ET DE LA TRANSLATION DES CIMETIÈRES.

XXVIII. Il n'existe qu'un petit nombre de dispositions sur le régime des cimetières. Le décret du 23 prairial an XII, dont nous donnons ci-après le texte (1), forme à peu près toute la législation de la matière. Il

(1) (4e série, bull. 5.) « Titre Ier. *Des sépultures et des lieux qui leur sont consacrés.* Art. 1er. Aucune inhumation n'aura lieu dans les églises, temples, synagogues, hôpitaux, chapelles publiques, et généralement dans aucun des édifices clos et fermés où les citoyens se réunissent pour la célébration de leurs cultes, ni dans l'enceinte des villes et bourgs.

« 2. Il y aura hors de chacune de ces villes et bourgs, à la distance de trente-cinq à quarante mètres au moins de leur enceinte, des terrains spécialement consacrés à l'inhumation des morts.

« 3. Les terrains les plus élevés et exposés au nord seront choisis de préférence ; ils seront clos de murs de deux mètres au moins d'élévation. On y fera des plantations en prenant les précautions convenables pour ne point gêner la circulation de l'air.

« 4. Chaque inhumation aura lieu dans une fosse séparée : chaque fosse qui sera ouverte aura un mètre cinq décimètres à deux mètres de profondeur sur huit décimètres de largeur, et sera ensuite remplie de terre bien foulée.

« 5. Les fosses seront distantes les unes des autres de trois à quatre déci-

est aujourd'hui complété par l'ordonnance réglementaire du 6 décembre 1843 qui en a interprété et développé les principales dispositions, surtout

---

mètres sur les côtés, et de trois à cinq décimètres à la tête et aux pieds.

« 6. Pour éviter le danger qu'entraîne le renouvellement trop rapproché des fosses, l'ouverture des fosses pour de nouvelles sépultures n'aura lieu que de cinq années en cinq années : en conséquence, les terrains destinés à former les lieux de sépulture seront cinq fois plus étendus que l'espace nécessaire pour y déposer le nombre présumé des morts qui peuvent y être enterrés chaque année (a).

« Titre II. *De l'établissement des nouveaux cimetières.* Art. 7. Les communes qui seront obligées, en vertu des articles 1 et 2 du titre Ier, d'abandonner les cimetières actuels et de s'en procurer de nouveaux hors de l'enceinte de leurs habitations, pourront, sans autre autorisation que celle qui leur est accordée par la déclaration du 10 mars 1776, acquérir les terrains qui leur seront nécessaires, en remplissant les formes voulues par l'arrêté du 7 germinal an IX (*b*).

« 8. Aussitôt que les nouveaux emplacements seront disposés à recevoir les inhumations, les cimetières existants seront fermés, et resteront dans l'état où ils se trouveront, sans que l'on puisse en faire usage pendant cinq ans.

« 9. A partir de cette époque, les terrains servant actuellement de cimetières pourront être affermés par les communes auxquelles ils appartiennent, mais à condition qu'ils ne seront qu'ensemencés ou plantés, sans qu'il puisse y être fait aucune fouille ou fondation pour des constructions de bâtiment, jusqu'à ce qu'il en soit autrement ordonné. »

(*Voir* plus loin l'avis du conseil d'État du 13 nivôse an VIII, concernant la vente des anciens cimetières.)

« Titre III. *Des concessions de terrains dans les cimetières.* Art. 10. Lorsque l'étendue des lieux consacrés aux inhumations le permettra, il pourra y être fait des concessions aux personnes qui désireront y posséder une place distincte et séparée pour y fonder leur sépulture et celle de leurs parents ou supérieurs, et y construire des caveaux, monuments ou tombeaux.

« 11. Les concessions ne seront néanmoins accordées qu'à ceux qui offriront de faire des fondations ou donations en faveur des pauvres et des hôpitaux, indépendamment d'une somme qui sera donnée à la commune, et lorsque ces do-

(a) Une disposition antérieure, celle de l'article 9 de la loi du 15 mai 1791, porte : « Les cimetières ne pourront être mis dans le commerce que dix ans après les dernières inhumations. » (*Voir* au chapitre 6 de la deuxième partie.)

(b) Par cet article, le gouvernement, voulant faciliter aux communes qui seront obligées d'abandonner les cimetières actuels les moyens de s'en procurer de nouveaux hors de l'enceinte de leurs habitations, remet en vigueur une des parties de l'article 8 de la déclaration du 10 mars 1776, qui leur permet d'acquérir les terrains nécessaires, et déroge à cet effet aux dispositions de l'édit de 1749, qui défendait aux gens de mainmorte de faire aucune acquisition d'immeubles sans y avoir été préalablement autorisés par lettres patentes dûment enregistrées dans les cours de parlement.

Sous l'empire de l'ancienne législation, il fallait, dans tous les cas, un décret ou une ordonnance; aux termes de la nouvelle loi municipale, une ordonnance royale n'est plus exigée que lorsque la dépense d'acquisition excède 3,000 fr., sauf toujours à observer les formes prescrites par le décret du 7 germinal an IX sur les baux à longues années. (*Voir* au chapitre 1er de la deuxième partie.)

en ce qui concerne les concessions de terrains pour sépultures privées dont il sera question au chapitre 6 de la deuxième partie.

L'article 30, n° 17, de la loi du 18 juillet 1837 n'a fait que déclarer obligatoires pour les communes « la clôture des cimetières, leur entretien et leur translation dans les cas déterminés par les lois et règlements d'administration publique. »

§ 1er. —Cloture et entretien.

XXIX. Ainsi, la clôture des cimetières, qui était déjà recommandée par l'article 3 du décret de l'an XII, est aujourd'hui une obligation imposée aux communes, et les frais de premier établissement en sont mis spé-

---

nations ou fondations auront été autorisées par le gouvernement dans les formes accoutumées, sur l'avis des conseils municipaux et la proposition des préfets.

« 12. Il n'est point dérogé, par les deux articles précédents, aux droits qu'a chaque particulier, sans besoin d'autorisation, de faire placer sur la fosse de son parent ou de son ami une pierre sépulcrale ou autre signe indicatif de sépulture, ainsi qu'il a été pratiqué jusqu'à présent.

« 13. Les maires pourront également, sur l'avis des administrations des hôpitaux, permettre que l'on construise, dans l'enceinte de ces hôpitaux, des monuments pour les fondateurs et bienfaiteurs de ces établissements, lorsqu'ils en auront déposé le désir dans leurs actes de donation, de fondation ou de dernière volonté.

« 14. Toute personne pourra être enterrée sur sa propriété, pourvu que ladite propriété soit hors et à la distance prescrite de l'enceinte des villes et bourgs.

« Titre IV. *De la police des lieux de sépulture.* Art. 15. Dans les communes où l'on professe plusieurs cultes, chaque culte doit avoir un lieu d'inhumation particulier; et, dans le cas où il n'y aurait qu'un seul cimetière, on le partagera par des murs, haies ou fossés, en autant de parties qu'il y a de cultes différents, avec une entrée particulière pour chacune, et en proportionnant cet espace au nombre d'habitants de chaque culte.

« 16 Les lieux de sépulture, soit qu'ils appartiennent aux communes, soit qu'ils appartiennent aux particuliers, seront soumis à l'autorité, police et surveillance des administrations municipales.

« 17. Les autorités locales sont spécialement chargées de maintenir l'exécution des lois et règlements qui prohibent les exhumations non autorisées, et d'empêcher qu'il ne se commette dans les lieux de sépulture aucun désordre, ou qu'on s'y permette aucun acte contraire au respect dû à la mémoire des morts.

« Titre V. *Des pompes funèbres*, etc. »



cialement à leur charge. Il ne peut s'élever aucune difficulté sur ce point (1).

XXX. Quant à l'entretien, cette dépense rentre dans la catégorie de celles auxquelles les fabriques ont à pourvoir, aux termes de l'article 37, n° 4, du décret du 30 décembre 1809.

Nous avons déjà eu occasion d'examiner (page 77 et suivantes) quelques-unes des questions que fait naître l'application de ce décret en ce qui touche les rapports d'intérêt établis entre les communes et les fabriques, et nous avons fait remarquer que la loi du 18 juillet 1837 ne pouvant être entendue comme ayant abrogé à cet égard les reglements préexistants, le décret de 1809 devait être considéré comme maintenu dans toutes ses dispositions.

La même remarque s'applique à la charge de l'entretien des cimetières, et l'entretien comprend naturellement les réparations de la clôture comme de toutes les autres parties. C'est un point décidé par la jurisprudence constante du ministère de l'intérieur, et qui n'a jamais été sérieusement contesté (2).

Bien que cette dépense soit classée par la loi dans la catégorie des charges obligatoires des communes, elle ne peut néanmoins être réputée comme telle qu'à défaut de ressources dans les caisses des fabriques, qui doivent en justifier préalablement par la production de leurs comptes et budgets.

D'où il suit qu'avant de faire payer, sur les fonds de la commune, les dépenses d'entretien du cimetière, les comptes et budgets de la fabrique doivent être soumis au conseil municipal pour être examinés et fournir la preuve de l'insuffisance de ressources de cet établissement.

Cette obligation imposée aux fabriques par l'article 37 du décret de 1809, trouve au surplus son corrélatif dans l'article 36, qui leur attribue le droit de recueillir à leur profit les produits spontanés du sol (3). Il n'y

(1) Le haut prix des matériaux et la difficulté de s'en procurer dans de certaines contrées ont porté l'administration supérieure à permettre à beaucoup de communes de clore provisoirement leurs nouveaux cimetières de fosses et de haies vives, pourvu que, provisoirement aussi, ils fussent suffisamment défendus par des palissades.

(2) Excepté par le *Journal des Conseils de fabrique*, dont la 237e consultation (t. IV, p. 123) tend à établir un principe contraire. Toutefois, nous ne saurions partager cette opinion, qui nous semble en opposition avec les termes mêmes du décret réglementaire, aussi bien qu'avec l'esprit dans lequel il a été conçu : c'est toujours la question de savoir si la nouvelle loi municipale a modifié le décret de 1809, hypothèse que nous ne pouvons admettre.

(3) Quelques fabriques se sont prévalues des termes de cet article pour ré-

a donc rien au fond que d'équitable dans cette disposition, d'ailleurs formelle, à laquelle il n'a été légalement dérogé par aucun acte législatif ou réglementaire postérieur.

---

clamer la propriété des arbres qui existent dans les lieux de sépulture. Mais la jurisprudence ministérielle a établi en principe qu'on ne peut considérer comme produits spontanés que les *herbages*, *arbustes* et *buissons* qui croissent sans semence ni culture, dans le sens de l'art. 583 du Code civil; que, quant aux arbres à haute tige, ils doivent être réputés propriété communale. En effet, l'article 36 du décret de 1809 n'a eu certainement d'autre but que de rendre aux fabriques le droit dont elles étaient en possession sous l'empire de l'édit de 1695, qui ne leur attribuait que les *herbes et arbustes*. On doit supposer que si ce décret eût entendu leur conférer un droit plus étendu, il eût défini ce droit en termes plus positifs.

Dans tous les cas, et alors même que l'on prétendrait donner à cet article une interprétation plus large, on serait encore fondé à soutenir que les arbres proprement dits, excrus dans les cimetières, appartiennent aux communes; car si l'on se place dans l'hypothèse où ils existaient lorsque le cimetière a été acheté par la commune, ils ont été acquis au même titre que le sol; ils sont donc, comme le sol lui-même, propriété communale. Que si leur origine remonte à une époque antérieure à la promulgation du décret, comme cet article n'a pu statuer que pour l'avenir, les fabriques ne peuvent encore élever de prétentions à la propriété des arbres; que si enfin l'existence de ceux-ci est postérieure à l'acquisition et à la date du décret de 1809, comme aux termes de celui du 23 prairial an XII (art. 3), les communes sont tenues, pour des motifs de salubrité, de faire des plantations dans les lieux de sépulture, alors il y a présomption que les arbres ont été plantés par la commune pour se conformer à cette prescription. Quant à la fabrique, son droit prétendu étant restrictif du droit de propriété, ce serait à elle à prouver le fait sur lequel elle s'appuie. Or, il lui serait difficile de prouver que les arbres sont un produit spontané du sol, et qu'ils n'ont pas été *plantés*, quand il y a présomption légale qu'ils l'ont été par la commune.

Les auteurs les plus favorables aux intérêts des fabriques s'accordent à reconnaître qu'elles sont sans droit à cet égard. Ainsi, M. l'abbé Affre (*Traité des paroisses*), M. Lebesnier (*Législation des fabriques*) professent la même doctrine qu'enseigne M. Carré.

« C'est ici le lieu de remarquer, dit ce dernier auteur, à l'égard des arbres existants dans les cimetières, que les fabriques n'ont droit qu'aux produits spontanés, tels que les herbes et les fruits, et non aux arbres mêmes, qui ne peuvent être coupés seulement qu'au profit de la commune, propriétaire du sol. (*Traité du gouvernement des paroisses*, n° 413.)

M Dalloz, dans sa *Jurisprudence générale du royaume*, au mot *Fabrique*, exprime la même opinion.

Au surplus, la question est entièrement du ressort des tribunaux, et les observations qui précèdent n'ont pour objet que de porter à la connaissance des administrations locales les raisons de droit qu'elles pourraient opposer au besoin à des prétentions mal fondées, sans rien préjuger d'ailleurs sur la décision de l'autorité judiciaire, qui, en définitive, serait appelée à prononcer, dans le cas où les moyens de persuasion demeureraient sans succès.

Enfin, un avis du comité de législation du 22 janvier 1841, provoqué par

§ 2. — Propriété.

XXXI. Suivant la jurisprudence du comité de l'intérieur, la propriété des cimetières doit *toujours* appartenir aux communes, attendu qu'ils servent à tous les habitants sans distinction de culte ; en conséquence, dit le

---

l'administration des cultes sur ces questions, les a résolues dans un sens conforme à l'opinion de l'administration de l'intérieur.

Cet avis, que nous croyons devoir rapporter *in extenso*, est ainsi conçu :

« Les membres du conseil d'Etat, etc.,

« Vu la lettre écrite par M. le ministre de l'intérieur à M. le garde des sceaux, à la date du 29 novembre 1839, ladite lettre jointe au dossier; vu le ode civil, livre II, au titre de la propriété et à celui de l'usufruit; vu le décret du 23 prairial an XII; vu le décret du 30 décembre 1809; vu la loi du 18 juillet 1837;

« Considérant que les cas prévus dans la question générale posée dans le rapport de M. le directeur de l'administration des cultes peuvent se ranger sous quatre espèces principales, selon,

« 1° Que les arbres qui se trouvent dans les cimetières ont crû spontanément;

« 2° Qu'ils ont été plantés par ces communes, conformément aux prescriptions du décret du 23 prairial an XII;

« 3° Qu'ils ont crû au milieu des haies qui servent de clôture aux cimetières;

« 4° Qu'ils existaient sur le sol du cimetière, à l'époque où il a été acquis à la commune; qu'il convient donc d'examiner successivement ces espèces et en se reportant principalement aux lois qui régissent la police, la propriété et la jouissance des cimetières;

« *Sur la première espèce :* Considérant que le décret du 30 décembre 1809 attribue aux fabriques le produit spontané des terrains servant de cimetières; que le produit spontané s'entend de tout ce qui vient naturellement, sans que la main des hommes l'ait planté ou semé; que les arbres peuvent être un produit spontané aussi bien que l'herbe et les broussailles; que cette disposition est entière et absolue; qu'il n'y a pas lieu de la restreindre dans le sens des obligations imposées par le Code civil à l'usufruitier, relativement aux arbres de haute futaie, attendu qu'il n'y a aucune analogie à établir entre la fabrique et un usufruitier, entre le droit spécial et défini, attribué à la fabrique par le décret du 30 décembre 1809, et les droits et obligations qui résultent pour l'usufruitier des dispositions du Code civil;

« Considérant toutefois que la fabrique ne peut être admise à faire valoir son droit sur les arbres qui auraient crû spontanément, que s'il est établi qu'ils ont pris naissance postérieurement au décret du 30 décembre 1809, puisque le droit n'existe pour elle qu'en vertu de ce décret;

« *Sur la deuxième espèce :* Considérant que les communes sont propriétaires du sol des cimetières; que le décret du 23 prairial an XII les a autorisées, dans

comité, ils ne sauraient appartenir ni à un hospice, ni à un établissement public, ni à plus forte raison à un particulier. (*Avis* des 22 octobre 1822, 12 janvier et 23 mars 1825, 7 septembre 1832 et 15 mars 1833, cités dans le *Recueil* de MM. Vuillefroy et Monnier.)

Il en résulte qu'une fabrique ne pourrait pas être autorisée à accepter le legs ou la donation d'un immeuble affecté par le donateur à l'usage d'un cimetière. (*Id.*, 3 mai 1826 et 27 septembre 1833, *ibid.*)

Ceci nous paraît mériter quelques explications. Sans nous arrêter à l'espèce de contradiction que semblent offrir ces divers avis avec les termes mêmes du décret de prairial an XII, qui admet positivement (art. 16) que les lieux de sépulture *peuvent appartenir à des particuliers*, nous ferons observer qu'en fait, il peut exister des communes où jusqu'ici, soit faute de ressources, soit par l'impossibilité de trouver un emplacement convenable, ou par toute autre cause, les cimetières soient établis sur des propriétés appartenant à des particuliers, à des fabriques ou à des hospices, et simplement tenus à location par la commune.

Nous pensons qu'en effet il serait désirable qu'il en fût autrement, et que la commune pût se rendre propriétaire des terrains consacrés aux sépultures; mais, en présence d'une impossibilité reconnue, peut-on dire qu'il y ait, dans ce cas, violation de la loi, et poser dès lors un principe général et absolu de prohibition? C'est ce que nous ne saurions admettre. Ce que la loi veut, ce qu'elle prescrit d'une manière formelle, c'est que le produit des concessions dans les cimetières soit exclusivement perçu au

---

un but d'ornement et de salubrité, à faire certaines plantations d'arbres dans lesdits cimetières;

« *Sur la troisième espèce* : Considérant que le décret du 23 prairial an XII et la loi du 18 juillet 1837, prescrivent aux communes de clore les cimetières de murs ou de haies; que si des arbres se sont élevés du milieu desdites haies, il y a une juste présomption de penser qu'ils ont été plantés par la commune.

« *Sur la quatrième espèce* : Considérant que, par le fait seul de la préexistence des arbres sur le sol du cimetière à l'époque où il a été acquis à la commune, à quelque époque qu'ait eu lieu cette acquisition et quelle que soit l'origine des arbres, la commune propriétaire du sol, doit l'être également des arbres qui le couvrent, en vertu des règles du droit commun; qu'en effet, ces règles seules sont à invoquer dans l'espèce, puisque l'application des lois de la matière ne commence qu'à partir du jour où le cimetière a été régulièrement ouvert, selon les formalités établies,

« Est d'avis :

Que, dans la première espèce, les fabriques sont propriétaires des arbres, et ont droit à tous leurs fruits et émondages;

« Que, dans les deuxième, troisième et quatrième espèces, ce sont les communes qui sont propriétaires desdits arbres et qui ont par conséquent le même droit sur leurs fruits et émondages.

profit des communes, sauf la part qui en revient, dans une certaine proportion, aux pauvres et aux hôpitaux.

Or, il se peut très-bien qu'une commune tenant à bail à long terme un emplacement affecté aux inhumations, y concède, pour un temps déterminé en raison de la durée de son bail, des portions de terrain pour fondation de sépultures privées. L'illégalité serait dans la prétention qu'élèverait le particulier, ou l'établissement propriétaire, de faire les concessions à son profit (*Voir* au chap. 6 de la 2e partie); ce qui, dans aucun cas, ne saurait être toléré. A cet égard nous ferons remarquer que les rgèles à suivre ont une certaine analogie avec les principes de la législation qui régit la propriété des halles et la perception des droits de location de places dans ces établissements, dont le produit appartient de droit aux communes, à l'exclusion des propriétaires eux-mêmes, sauf indemnité.

XXXII. A plus forte raison, selon nous, des legs ou donations d'immeubles faits à des fabriques, hospices ou autres établissements, avec affectation spéciale à l'usage de cimetière (ce qui suppose que ces immeubles ne changeront jamais de destination), pourraient-ils être autorisés, surtout lorsque les communes sont reconnues hors d'état de pourvoir par d'autres moyens aux prescriptions de la loi. Nous ne saurions apercevoir aucun inconvénient sérieux à ce que ce principe fût admis, et nous citerons même des ordonnances royales, rendues sur l'avis du comité, conformément à notre doctrine, notamment celle du 15 décembre 1837, qui a autorisé la commission administrative de l'hospice de Cette (*Hérault*) à accepter la donation de deux pièces de terre et d'une maison, *pour servir à l'établissement de deux cimetières communaux.*

XXXIII. Il est d'ailleurs admis que les congrégations religieuses et tout établissement légalement autorisé peuvent posséder un cimetière pour leur usage particulier. Le comité de l'intérieur a fait à ce sujet, dans un avis du 4 juillet 1832 (*Jura, Dôle*), les observations qui suivent et auxquelles nous nous associons sans réserve :

« Cependant le décret du 23 prairial an XII, en reconnaissant à tout propriétaire le droit individuel de se faire inhumer sur sa propriété, n'a pas entendu autoriser l'établissement de véritables cimetières; ce serait donc singulièrement méconnaître son texte et son esprit que de prétendre y trouver l'autorisation générale, pour des individus non parents ou alliés, de se faire enterrer successivement sur le même terrain, parce que ce terrain serait indivisément possédé par eux, ou bien encore parce qu'ils seraient volontairement soumis à une même règle monastique, et qu'ils existeraient comme communauté religieuse. L'ouverture d'un cimetière, par une congrégation religieuse ou tout autre établissement public, ne

peut donc avoir lieu qu'après avoir été autorisée par le gouvernement.

« Comme le voisinage des cimetières crée des servitudes qui, lorsqu'elles ne sont pas imposées par l'intérêt public, ont besoin d'être consenties par les propriétaires des terrains dont elles diminuent la valeur (1), cette autorisation ne doit être accordée qu'après une enquête établissant que les propriétaires intéressés y ont donné leur assentiment. L'instruction doit également constater que le terrain choisi remplit les conditions exigées pour les cimetières publics. L'autorisation doit toujours être donnée par une ordonnance rendue sur le rapport du ministre de l'intérieur. »

XXXIV. *Servitudes.* Quant aux servitudes qui grèvent les propriétés voisines des cimetières, il est nécessaire d'insister sur ce que le décret du 7 mars 1808 n'est applicable qu'aux cimetières *transférés hors des communes.* Ce serait en méconnaître l'esprit que de s'en prévaloir pour interdire aux propriétaires des bâtiments qui entourent un ancien cimetière le libre usage de leur propriété. (*Le ministre de l'intérieur au préfet du Loiret*, 17 mars 1839.) Il est de principe, d'ailleurs, que les servitudes ne s'étendent point ; la raison d'analogie serait donc ici sans force.

XXXV. On a cru remarquer qu'il y avait à cet égard contradiction entre l'article 2 du décret de prairial an XII, portant que les cimetières transférés seront distants de 35 à 40 mètres au moins des dernières habitations, et les termes de celui du 7 mars 1808, qui défend de bâtir à moins de 100 mètres de ces mêmes cimetières.

Nous ne pouvons mieux faire que de nous référer sur ce point à l'instruction ministérielle du 30 décembre 1838. (*Voir* à l'Appendice.)

La nouvelle ordonnance, y est-il dit, garde le silence sur ce point important que la circulaire du 20 juillet 1841 avait signalé à l'attention des conseils généraux, et qui a donné lieu, de leur part, à des propositions très-diverses : il s'agit de la distance à observer, pour la construction des habitations et le creusement des puits, aux abords des cimetières

---

(1) Il s'agit ici de l'application du décret du 7 mars 1808 (4ᵉ série, bulletin 184), ainsi conçu :

« Art. 1er. Nul ne pourra, sans autorisation, élever aucune habitation, ni creuser aucun puits à moins de cent mètres des nouveaux cimetières transférés hors des communes en vertu des lois et règlements.

« Art. 2. Les bâtiments existants ne pourront également être restaurés ni augmentés sans autorisation. Les puits pourront, après visite contradictoire d'experts, être comblés, en vertu d'ordonnance du préfet du département, sur la demande de la police locale.

transférés, distance portée à 100 mètres par le décret du 7 mars 1808, tandis que celui du 23 prairial an XII exige seulement que les nouveaux cimetières soient éloignés de 35 à 40 mètres des enceintes habitées.

Il ressort de la discussion que cette question a soulevée dans le sein du conseil d'État, deux solutions également dignes de remarque : la première, c'est que, suivant ce que constatent les observations de la science, la distance de 35 ou 40 mètres satisfait pleinement aux intérêts de salubrité, en vue desquels statue l'article 2 du décret de prairial an XII, relatif à l'éloignement des cimetières des lieux habités ; la seconde, c'est qu'un décret réglant une matière d'ordre public et ayant force de loi (et celui du 7 mars 1808 a ce double caractère) ne peut être valablement abrogé ni modifié que par une disposition législative, encore bien qu'il ne s'agisse, comme dans le cas présent, que d'en restreindre l'application au profit des intérêts privés.

Il faut donc considérer les dispositions des deux décrets sur le point dont il s'agit comme toujours subsistantes, malgré l'espèce de contradiction qu'elles semblent présenter, et conséquemment comme s'étendant à toutes les communes sans distinction, en vertu de l'article 1er de l'ordonnance du 6 décembre.

Mais, dans la pratique, il y a une distinction essentielle à observer. Ainsi, pour la plupart des cas, et à moins de circonstances tout à fait exceptionnelles qu'on ne saurait prévoir, lorsqu'une commune a satisfait à l'obligation que lui impose le décret de l'an XII, et qu'elle a transporté son cimetière à 35 ou 40 mètres de ses murs, il ne serait ni juste ni d'ailleurs vraiment utile d'étendre les prohibitions prononcées par le décret du 7 mars 1808, sur un rayon de 100 mètres, du côté des habitations que la translation du cimetière à la distance légale a dû avoir pour effet d'exonérer de toute servitude ; c'est donc seulement du côté des terrains non bâtis que doivent porter les prohibitions qui ont pour objet, non-seulement de garantir la salubrité publique, mais de ménager autour des cimetières transférés une zone de terrains libres qui en facilite l'agrandissement, s'il était, plus tard, reconnu nécessaire.

Rappelons que, dans tous les cas, aux termes du décret du 7 mars 1808, ces prohibitions ne sont pas absolues, et qu'elles se bornent à la défense d'élever des habitations ou de creuser des puits sans une autorisation préalable, dont il appartient toujours à l'autorité préfectorale d'apprécier l'opportunité.

XXXVI. *Contentieux.* C'est à l'autorité judiciaire que doit être remis le jugement des contraventions au décret du 7 mars 1808 ; à cet égard, nous

croyons pouvoir reproduire ici les principes exposés dans le rapport qui a été mis sous les yeux du conseil d'État.

En examinant les termes de ce décret, a dit le rédacteur de ce rapport-on voit qu'il distingue deux ordres de faits à l'égard desquels le législateur a disposé d'une manière différente, en raison de la gravité des dangers présumés qui peuvent en ressortir.

Ainsi, pour les puits dont l'eau pourrait être corrompue par des infiltrations qui en rendraient l'usage nuisible à la santé publique, l'imminence du danger n'admet, selon l'esprit du décret de 1808, aucun délai dans les mesures de répression.

Aussi l'autorité administrative est-elle armée, à cet égard, d'un pouvoir absolu : « Les puits, dit l'article 2 du décret, pourront, après visite contradictoire d'experts, être comblés, en vertu d'une ordonnance du préfet du département, sur la demande de la police locale ; » c'est-à-dire que l'administration constate le fait, prononce en dernier ressort, et pourvoit elle-même à l'exécution de son jugement. C'est l'application du principe qui régit les bâtiments menaçant ruine, et, en général, tous les cas où la loi suprême du salut commun réclame l'action prompte, libre et immédiate de la puissance publique.

Relativement aux constructions, le décret se borne à ces simples énonciations : « Nul ne pourra, sans autorisation, élever aucune habitation..... Les bâtiments existants ne pourront également être restaurés ni augmentés sans autorisation. »

Ici, l'autorité administrative n'est investie, comme on voit, d'aucun pouvoir extraordinaire; la raison en est que, le péril n'existant pas au même degré, le législateur a pu se borner à prononcer la prohibition, sans rien statuer, quant aux moyens de répression, qui rentrent dès lors dans le droit commun.

Vainement prétendrait-on que la raison d'intérêt public détermine la compétence de la juridiction administrative, et que ce serait, au moins par analogie, en cas de contravention aux conseils de préfecture à prononcer.

Il est de principe que les conseils de préfecture, comme tous les tribunaux d'exception, ne peuvent connaître que des affaires qui leur sont déférées par des lois spéciales. Or, ni la loi du 28 pluviôse an VIII, qui règle leur compétence, ni aucune autre loi n'ayant classé les contraventions aux règlements sur les cimetières au nombre de celles dont la connaissance appartient à ces conseils, il n'est pas possible de les en saisir légalement.

D'où cette conséquence que ces contraventions ne peuvent, comme celles qui ont lieu en matière de voirie urbaine, être poursuivies que de-

vant le tribunal de police, en exécution de l'article 471, n° 15, du Code pénal.

XXXVII. Mais c'est à l'administration à reconnaître et à déterminer l'enceinte des villes et bourgs pour la distance des cimetières. Lorsque les lieux de sépulture se trouvent ainsi hors de la ville, et que les prescriptions du décret du 23 prairial an XII ont été observées, la décision qui a ordonné l'établissement du cimetière est un acte administratif qui ne peut être attaqué par la voie contentieuse. (*Arrêt du conseil* du 8 novembre 1833; *B.-du-Rhône, La Ciotat.*)

§ 3. — Translation, agrandissement.

XXXVIII. On a vu par l'énoncé du titre 1er du décret de prairial an XII, quelles sont les conditions exigées pour l'établissement des nouveaux cimetières.

Quant aux formes à suivre pour l'acquisition des terrains nécessaires, elles sont les mêmes que pour les acquisitions communales ordinaires, sauf l'enquête préalable *de commodo et incommodo*, qui doit toujours être ordonnée.

Si la dépense excède 3,000 francs, les pièces doivent être adressées au ministre de l'intérieur, pour que l'acquisition soit autorisée par une ordonnance royale rendue sur son rapport, le comité de l'intérieur entendu.

XXXIX. Que si l'acquisition doit avoir lieu par voie d'expropriation pour cause d'utilité publique, c'est encore suivant les règles tracées pour les acquisitions communales qu'il convient de procéder, c'est-à-dire qu'il faut appliquer la loi du 3 mai 1841 et l'ordonnance réglementaire du 23 août 1835 (9e série, bull. 378). « Toutefois, observe le comité de l'intérieur, on ne doit recourir à cette mesure extrême qu'avec une grande réserve, et qu'autant que la preuve serait acquise qu'il est impossible de trouver à acheter amiablement dans la commune aucun autre terrain convenable aux inhumations; car la convenance ou l'avantage que trouverait la commune à prendre tel ou tel terrain ne serait pas un motif suffisant pour en exproprier les propriétaires. » (*Avis* des 4 juillet 1833 *et* 8 juillet 1834.) *V.* l'*Instr.* du 30 décembre 1843.

XL. C'est, au surplus, une question grave que celle de savoir quelles limites doivent être apportées à la faculté de l'expropriation pour l'établissement ou l'agrandissement des cimetières. L'administration, disent MM. Vuillefroy et Monnier, qui rapportent les deux avis précédents, a plusieurs fois hésité à déclarer l'utilité publique et à autoriser l'expro-

priation, lorsque le cimetière existant contenait déjà l'étendue prescrite par le décret du 23 prairial an XII, et que l'agrandissement demandé était uniquement destiné à donner à la commune la faculté de faire des concessions particulières de terrains. (*Avis* des 21 juillet 1835 *et* 22 janvier 1836.) Cependant, attendu que les concessions ne doivent pas être uniquement regardées comme une source de revenus pour les communes, et que la faculté accordée aux familles d'honorer par des tombes la mémoire de leurs parents, intéresse à certains égards la morale publique, ces auteurs rappellent que des expropriations ont été plusieurs fois autorisées en pareille circonstance notamment par une ordonnance du 13 avril 1836. (*Seine-et-Oise. Saint-Cloud.*)

XLI. Il y a toujours nécessité, pour éviter l'action en rescision, de procéder par voie d'expropriation si l'immeuble à acquérir appartient à des mineurs, ou s'il s'agit d'un bien placé sous le régime dotal (1).

XLII. Mais il est une condition essentielle, à laquelle demeure, dans tous les cas, subordonnée la faculté d'agrandir les cimetières existants; c'est qu'ils soient situés dans les limites tracées par la loi, c'est-à-dire en dehors de l'enceinte des habitations et à 35 ou 40 mètres au moins de la dernière. Autrement, et s'il s'agissait d'acquérir des terrains pour augmenter l'étendue d'un champ de sépulture attenant à l'église, par exemple, et placé conséquemment au centre de la localité, comme le sont les anciens cimetières dans la plupart des communes rurales, l'administration supérieure devrait s'y refuser.

XLIII. Maintenant, examinons comment il devrait être procédé si un conseil municipal refusait d'acquérir les terrains nécessaires à la translation ou même à l'agrandissement du cimetière, quand cette opération aurait été reconnue indispensable.

---

(1) L'utilité publique de la translation des cimetières situés au centre des habitations résultant des dispositions du décret de prairial an XII, on a élevé la question de savoir si, au lieu de commencer par remplir les formalités nécessaires pour faire déclarer l'utilité publique, il ne suffirait pas de recourir immédiatement à celles de l'expropriation qui sont prescrites par le titre 2 de la loi. (*Recueil de MM. Vuillefroy et Monnier*, p. 68.) A cela nous répondrons que l'exécution de la loi du 3 mai 1841 n'appartient pas seulement à l'administration, mais aussi aux tribunaux, et qu'il est fort douteux que ces derniers consentissent à sanctionner des mesures qui ne seraient pas rigoureusement conformes aux prescriptions de la loi même en vertu de laquelle ils sont appelés à prononcer. Il nous paraît donc plus prudent de procéder, pour les cimetières, comme dans les cas ordinaires, c'est-à-dire d'appliquer la loi dans toutes ses dispositions.

Aux termes des règlements généraux, et notamment de la loi du 18 juillet 1837, les acquisitions d'immeubles doivent être délibérées par les conseils municipaux avant d'être soumises à la sanction du gouvernement; d'où l'on pourrait induire que, dans le système de notre droit administratif, sans l'initiative du conseil municipal, les communes ne sauraient régulièrement acquérir aucun immeuble. C'est là aussi la marche ordinairement suivie dans les acquisitions appelées communales; mais ce principe est-il absolu à tel point, qu'il faille le respecter alors même que le conseil municipal s'en fait une arme, non-seulement contre les vrais intérêts de la commune, mais aussi contre l'exécution des lois générales. On ne saurait le penser. Il faut reconnaître que le principe n'a été posé que pour une situation normale, pour l'expédition régulière et légale des affaires communales; mais quand le conseil méconnaît sa première obligation, qui est l'obéissance aux lois, l'autorité supérieure, tutrice des intérêts de tous, préposée à l'exécution des règlements, ne saurait demeurer impuissante. Quand le préfet, par une mesure de police qui rentre dans ses attributions, a interdit le cimetière d'une commune, celle-ci se trouve sans lieu de sépulture, et comme le soin des inhumations est une charge municipale, le conseil ne pouvait se refuser à voter les moyens d'y pourvoir. Son refus n'a pas pu dégager la commune de son obligation, et le maire, chargé spécialement, par le décret du 23 prairial an XII, de la police des sépultures, ne peut rester inactif. La force des choses veut donc qu'il assure le service des inhumations, et, pour cela, il est indispensable qu'il se procure un terrain. A défaut de délibération du conseil municipal, supposons qu'il a dû stipuler au nom de la commune. Quelle est maintenant sa position? Reste-t-il seul engagé envers le vendeur, et ne peut-il faire reconnaître par la commune l'acquisition qu'il a faite d'office en son nom? A défaut du droit administratif, la loi civile lui en offrirait un moyen régulier. L'article 1375 du Code civil, au titre du quasi-contrat, établit que, lorsqu'un tiers s'est immiscé sans autorisation dans la gestion des affaires d'autrui, le maître dont l'affaire a été bien administrée doit remplir les engagements que le gérant a contractés en son nom, l'indemniser de tous les engagements personnels qu'il a pris, et lui rembourser toutes les dépenses utiles ou nécessaires qu'il a faites. Cette disposition paraît tout à fait applicable en pareil cas. Le maire, en l'absence d'un vote du conseil municipal, a agi comme *negotiorum gestor :* il a fait sans autorisation les affaires de la commune; donc celle-ci doit remplir les engagements qu'il a pris, s'ils lui ont été utiles et profitables : or, comment contester ce point, puisqu'il s'agissait d'un service tellement obligatoire et urgent, qu'il intéressait la salubrité publique et était formellement prescrit par la loi? Resterait ce principe d'ordre public qui veut que les

communes ne puissent pas acquérir d'immeubles sans l'autorisation royale; mais tout sera régularisé sous ce rapport, dès que le roi aura reconnu que l'opération doit être ratifiée. Quant à la question de savoir comment le prix de l'acquisition faite et autorisée devra être payé, il est incontestable que le payement est au nombre des dépenses obligatoires des communes, et que, si le conseil municipal refuse d'y pourvoir, il faudra procéder comme l'indique la jurisprudence ordinaire, c'est-à-dire, porter d'office le crédit nécessaire au budget de la commune, et, à défaut de ressources suffisantes, autoriser une imposition d'office suivant les formes. (*Rapport au Roi* du 18 mai 1836, suivi d'une ordonnance royale délibérée au comité de l'intérieur; (*Cantal, Condat.*)

Au reste, les dispositions de la nouvelle ordonnance du 6 décembre 1843 et de l'instruction ministérielle du 30 auxquelles nous nous sommes déjà plusieurs fois référé, arment désormais l'autorité préfectorale de tout le pouvoir nécessaire pour vaincre de semblables résistances.

§ 4 — Police

XLIV. *Cultes divers, séparation.* Le décret de l'an XII a spécifié les conditions à observer pour la séparation des lieux de sépulture affectés aux individus qui professent différents cultes. Aucune autre subdivision ne peut être légalement admise : ainsi il ne peut y avoir lieu d'affecter une partie séparée d'un cimetière catholique à l'inhumation des enfants morts sans baptême. « Toutefois, dit le comité de l'intérieur, si, dans l'exercice de la police des cimetières, l'autorité civile doit demeurer étrangère aux observances particulières des différents cultes, elle ne doit pas s'opposer à ce que, dans l'enceinte réservée à chacun d'eux, on observe les règles qui peuvent exiger quelque distinction à faire entre les sépultures. » (29 avril 1831, MM. Vuillefroy et Monnier, page 70.) Elle ne devrait donc pas s'opposer à ce que, dans l'enceinte affectée au culte catholique, une portion de terrain fût consacrée spécialement aux enfants morts sans baptême.

XLV. Le préfet d'un des départements de l'est s'étant autorisé de l'art. 15 du décret de prairial pour inviter les maires, par une circulaire spéciale, à faire établir, dans les cimetières, des lieux d'inhumation séparés pour les enfants morts sans baptême, et pour les individus auxquels la sépulture chrétienne a été refusée, le successeur de ce fonctionnaire crut devoir déférer cet acte à l'autorité centrale comme ayant donné lieu à contestation, et paraissant de nature à susciter des troubles.

Le ministre de l'intérieur, dont l'opinion a été partagée par M. le garde des sceaux ministre des cultes, a jugé que l'administration municipale

avait suffisamment assuré l'exécution de l'article 15 du décret et de l'avis précité du comité de l'intérieur en faisant établir des divisions pour les différents cultes ; que les distinctions dont parle le comité ne pouvaient s'entendre que de simples démarcations et non de clôtures, et qu'on ne pourrait d'ailleurs, sans de graves inconvénients pour le maintien du bon ordre et de la tranquillité publique, faire exécuter un règlement général tendant à consacrer la séparation matérielle des terrains affectés à l'inhumation des personnes privées canoniquement de la sépulture chrétienne. (*Lettre du ministre de la justice et des cultes au ministre de l'intérieur* du 19 août 1839; *id. du ministre de l'intérieur* du 13 septembre suivant.)

C'est, au reste, à la discrétion de l'administration que la loi a laissé la décision à prendre en pareil cas ; elle n'a conféré à cet égard aucun droit à l'autorité ecclésiastique. (*Décision du ministre des cultes* du 20 août 1838.) Que si les habitudes locales et la disposition des esprits peuvent permettre à l'autorité civile de consacrer un emplacement particulier, dans le cimetière commun, à l'inhumation des personnes étrangères au culte catholique et aux enfants morts sans baptême, c'est surtout parce qu'il n'y a, au fond, rien d'injurieux dans cette séparation. « Mais l'administration ne saurait étendre cette mesure à une autre classe de personnes telles que les suicidés, les duellistes, les mariés civilement, etc. En effet, il ne s'agit plus ici de prendre en considération un fait tel que celui du défaut de baptême facile à vérifier, et qui n'a rien d'offensant pour les familles. La limite devient incertaine.... Les difficultés d'appréciation sont souvent très-délicates ; enfin, ceux que l'exclusion atteindrait pour n'avoir pas observé toutes les prescriptions de l'Église n'en étaient pas moins catholiques. La mesure qui les séparerait de leurs coreligionnaires ne pourrait donc être considérée que comme une punition publique. Dès lors, elle aurait pour résultat inévitable de blesser les familles et de jeter l'irritation dans le pays. » Toute autre séparation que celle qui serait fondée sur la différence des religions entre les individus décédés est donc interdite. (*Décisions du ministre des cultes* des 8 mars, 2 et 20 août 1838, rapportées par M. Vuillefroy, dans son *Traité de l'administration du culte catholique*, page 502.)

Nous devons ajouter, toutefois, que la difficulté de concilier en ce point les exigences de la police locale avec les règles du droit canonique, devient très-souvent une cause de graves embarras pour l'administration municipale, et commande à celle-ci beaucoup de circonspection et de réserve dans les décisions qu'elle est appelée à prendre. En cas de recours, c'est au ministre de l'intérieur et non à celui des cultes qu'il appartient d'en connaître. (*Avis du conseil d'État* du 10 août 1811.)

XLVI. Reste à examiner comment doit être entendue et appliquée la disposition de l'article 15 dans les communes qui ne comptent qu'un petit nombre d'habitants professant des cultes non catholiques. Y aura-t-il pour chacun de ces cultes une enceinte particulière avec entrée séparée? ou doit-on se borner à tracer de simples séparations pour distinguer le lieu affecté aux sépultures des différents cultes? Il nous semblerait raisonnable d'observer à cet égard la distinction qui est admise dans d'autres cas, par exemple, pour la contribution des communes dans les frais du culte protestant; c'est-à-dire que là où il n'y a point de temple, de synagogue, d'oratoire, en un mot de lieu de réunion pour la célébration du culte, ce qui suppose que la population non catholique est peu nombreuse, de simples *séparations* d'emplacement doivent suffire, et qu'il convient de réserver l'exécution littérale de l'article 15 pour toute commune où l'importance de la population non catholique appelle la présence d'un ministre, et en fait le chef-lieu spirituel de la contrée.

XLVII. C'est à l'administration municipale qu'est remis, par le même décret (art. 16 et 17), le soin de surveiller le service des inhumations. Cette disposition a soulevé la question de savoir si le fossoyeur ne devait pas être à la nomination du maire, plutôt qu'à celle du curé ou du conseil de fabrique.

En effet, s'il est dans l'intention de la loi que les maires demeurent spécialement chargés de la police intérieure des cimetières et de faire exécuter les règlements sur les sépultures, il serait contradictoire que de pareils devoirs leur fussent imposés et qu'on les privât du pouvoir de les remplir en leur refusant tout moyen d'action directe sur l'agent préposé aux inhumations. N'est-ce pas au maire à s'assurer que les fosses ont la dimension convenable, qu'elles sont suffisamment espacées, que le renouvellement s'en opère suivant les prescriptions du décret? Si donc la responsabilité des actes du fossoyeur pèse, jusqu'à un certain point, sur le maire, il ne peut appartenir, selon nous, qu'à lui seul de le nommer et de le révoquer, comme les autres agents du service communal, aux termes de l'article 12 de la loi du 18 juillet 1837.

Vainement se prévaudrait-on de la disposition du décret du 30 décembre 1809 (art. 36), qui attribue aux fabriques les produits spontanés des cimetières, et de l'article 37 du même décret, qui leur remet la charge de les entretenir. On ne doit voir là qu'une attribution utile et une obligation corrélative. L'obligation d'entretenir devient en effet une sorte de garantie contre l'abus que pourrait faire la fabrique de son droit de propriété sur les produits spontanés du sol. Du reste, on ne voit pas en quoi la nomination du fossoyeur se rattacherait aux droits et aux obligations de la fabrique.

Si l'on considère, d'une autre part, que les cimetières ont une destination d'utilité générale ; que la surveillance qu'il convient d'y exercer pour le maintien de l'ordre intéresse également toutes les classes d'habitants, quel que soit leur culte, on en conclura avec d'autant plus de raison qu'il n'y a pas lieu d'admettre à cet égard l'intervention de la fabrique, dont l'autorité doit nécessairement être circonscrite dans les limites de sa mission toute religieuse et toute spéciale au culte catholique. (*Le ministre de l'intérieur au garde des sceaux, ministre des cultes,* 1837.)

(*Voir* pour toutes les autres questions relatives à la police des cimetières, l'ordonnance du 6 décembre 1843 et l'instruction du 30 du même mois à l'appendice.)

§ 3. — Aliénation des anciens cimetières.

XLVIII. Le conseil d'État, consulté sur la question si, d'après les dispositions du décret de prairial an XII, les terrains qui ont servi aux inhumations pourraient être vendus ou échangés, a exprimé, à la date du 13 nivôse an XIII, l'avis :

« Qu'ils pouvaient l'être en imposant, pour conditions des ventes ou échanges, l'exécution de ces mêmes dispositions, et en chargeant la police locale d'en surveiller soigneusement l'exécution. »

(Cet avis, non inséré au *Bulletin des Lois*, a été adressé officiellement aux préfets par le ministre de l'intérieur, le 4 pluviôse an XIII. *Rec.*, t. 1, page 363.)

XLIX. Un autre avis du conseil d'État du 17 novembre 1837 (*Loire*, *Saint-Étienne*) a conclu, par application des articles 8 et 9 du décret de l'an XII, que le maire était sans droit pour aliéner à un tiers une partie d'un ancien cimetière, et pour l'autoriser à y jeter les fondations d'un édifice.

L. Il doit être d'ailleurs procédé, pour la vente des anciens cimetières, comme en matière d'aliénations communales ; les formalités à remplir, les pièces à produire sont les mêmes, et il est également statué par une ordonnance royale sur le rapport du ministre de l'intérieur, et le comité de ce département préalablement entendu. (*Voir* au chapitre 6 de la 2e partie.)

LI. L'administration des cultes avait d'abord pensé qu'il pourrait être utile de prescrire, en pareil cas et comme mesure générale, de réserver aux abords des églises les terrains nécessaires pour isoler ces édifices et en faciliter l'accès.

Mais le conseil d'État (*avis* du 20 décembre 1806), considérant que les

dispositions d'un décret général ne pourraient être applicables à toutes les localités, les églises étant isolées dans une commune et bordées ou entourées de bâtiments dans d'autres, a exprimé l'opinion qu'il n'y avait pas lieu à rendre sur cette matière un décret général, et qu'il suffirait que le ministre de l'intérieur ordonnât aux maires des communes de ne vendre aucun cimetière sans lui soumettre le projet d'aliénation, afin qu'il décide quelles seront les parties de ces terrains qui pourront être aliénés, et celles qu'on devra réserver pour laisser aux églises l'air, le jour nécessaires, une libre circulation et des communications faciles.

(*Voir* pour les concessions au chapitre 6 de la 2e partie.)

CHAPITRE VII.

DES FRAIS RELATIFS AUX PLANS D'ALIGNEMENT, AUX CONSEILS DE PRUD'HOMMES, AUX CHAMBRES CONSULTATIVES DES ARTS ET MANUFACTURES; DES CONTRIBUTIONS ET PRÉLÈVEMENTS ÉTABLIS SUR LES BIENS ET REVENUS COMMUNAUX, DES DETTES EXIGIBLES ET AUTRES DÉPENSES MISES A LA CHARGE DES COMMUNES PAR UNE DISPOSITION DE LOI ; DES DÉPENSES FACULTATIVES.

---

§ 1er. — Frais de confection des plans d'alignement.

I. L'obligation de faire dresser des plans généraux d'alignement résultait en principe, pour les villes, de l'article 52 de la loi du 16 septembre 1807 déjà cité; et des instructions réitérées du ministre de l'intérieur avaient, à diverses époques, appelé la sollicitude des préfets sur cette prescription, dont l'accomplissement était retardé, dans beaucoup de localités, par la difficulté d'amener les conseils municipaux à voter les fonds nécessaires.

II. Cette difficulté a été levée par l'article 30, nº 18, de la loi municipale. Les frais des plans d'alignement sont maintenant imposés aux villes à titre de dépense obligatoire. Les communes qui comptent 2,000 habitants de population agglomérée sont d'ailleurs assimilées aux villes sous ce rapport, suivant une instruction ministérielle du 17 août 1813 (1), qui ne se trouve pas au *Recueil*, mais qui a été rappelée et confirmée par une autre circulaire du 25 octobre 1837, où le ministre s'exprime en ces termes :

« Je vous invite à former immédiatement l'état de toutes les villes de votre département auxquelles l'article 52 de la loi du 16 septembre 1807 est applicable. Vous savez que ce sont toutes celles d'une population agglomérée de 2,000 âmes et au-dessus...

« Quant aux villes dont les plans d'alignement ne sont encore ni arrêtés ni entrepris, vous devrez inviter les maires à s'occuper immédiatement

---

(1) Cette instruction est rapportée dans notre *Recueil des lois et règlements sur la voirie*, tome I, page 88, édition de 1836.

de traiter avec un géomètre ou autre homme de l'art capable de se charger d'un semblable travail, et, à la session de mai 1838, les conseils municipaux devront être invités spécialement à voter les fonds nécessaires à cette dépense. Si le maire ne répondait pas à cette invitation, ou si le conseil municipal ne votait pas la dépense, vous useriez du pouvoir que la loi du 18 juillet dernier vous confère. Vous traiteriez pour la levée du plan; car ce serait le cas prévu par l'article 15 de cette loi, et vous porteriez la dépense d'office au budget, cette dépense étant déclarée obligatoire par l'article 30 de la même loi. Je n'ai pas besoin de vous dire que vous la répartiriez en plusieurs années si la situation financière de la ville le commandait impérieusement (1). »

III. Cette prescription résulte rigoureusement de l'article 39 de la loi du 18 juillet 1837. Ajoutons toutefois que le recours à l'article 15 n'est admis que s'il y a refus ou négligence de la part du maire, seul cas où le préfet puisse procéder d'office aux lieu et place du fonctionnaire municipal, et passer le marché, sanf l'exécution de l'article 39 pour assurer les moyens de payement.

IV. Si le refus provient du conseil municipal seul, le maire ne perd pas pour cela son droit comme administrateur des deniers communaux, et c'est à lui qu'il appartient de traiter pour l'exécution du travail, sous l'approbation du préfet, aux termes de l'article 10, n° 6, de la même loi.

C'est ensuite au préfet à mettre le conseil municipal en demeure, et, s'il persiste dans sa résistance, à prendre en conseil de préfecture un arrêté pour porter d'office la somme nécessaire au budget de la ville, ou l'y

---

(1) Cette circulaire se réfère à celles des 18 août 1808, 29 octobre 1812 17 août 1813, 23 février et 2 octobre 1815, et 30 mai 1831. L'instruction du 2 octobre 1815 (*Rec.*, t. II, p. 575), qui a réglé la forme des plans, a décidé qu'ils seraient à deux échelles différentes, savoir: les plans généraux à un demi-millimètre pour mètre, et les plans de division à deux millimètres par mètre, etc., le nord en haut, dressés sous forme d'atlas, d'un mètre de long sur soixante centimètres de hauteur. Les alignements existants sont tracés en lignes noires, les alignements nouveaux en lignes rouges; les avancements teintés en rouge pâle, les reculements en jaune; les largeurs de la voie publique sont cotés en rouge sur les plans de détails. En tête du volume est l'état des rues, places, etc., avec le procès-verbal du tracé des alignements; à la fin, un autre état des rues avec les numéros des propriétés, les noms des propriétaires, etc. Les alignements qui intéressent les rues dépendant des grandes routes, sont proposés par l'administration des ponts et chaussées. Une instruction du directeur général de cette administration, du 3 août 1833, a tracé la marche à suivre à cet égard.

Par une circulaire du 19 février 1839, le ministre de l'intérieur a invité MM. les préfets à n'adresser à l'avenir que des plans reliés en forme d'atlas.

faire porter par une ordonnance royale, selon que les revenus communaux sont inférieurs ou supérieurs à 100,000 fr.

V. Dans le cas où, à défaut de ressources et sur le refus du conseil municipal, il y a lieu de recourir à une imposition d'office, le préfet doit préalablement délibérer, en conseil de préfecture, sur le marché passé par le maire de la commune avec le géomètre entrepreneur, et fixer, par un arrêté spécial, le montant de la dépense. (*Avis du comité de l'intérieur* du 14 mai 1839; *Aude, Montréal.*)

VI. La disposition ci-dessus, rappelée de la loi municipale, ne faisant aucune distinction entre les communes, relativement au chiffre de leur population, on en a inféré dans quelques départements qu'il y avait lieu d'exiger de *toutes* qu'elles fissent dresser et approuver un plan d'alignement.

Il est très-vrai que, lors de la discussion de cette disposition à la chambre des députés, il a été formellement expliqué que l'intention du législateur était de généraliser l'obligation des plans d'alignement et de l'étendre à toutes les communes. Mais c'était en vue de donner à l'administration une latitude plus grande que celle qui lui était laissée par la loi de 1807, et que déjà les circulaires ministérielles avaient dépassée en prescrivant, à l'égard des simples communes de 2,000 habitants agglomérés, une mesure que la loi en vigueur avait bornée à celles qui sont réputées *villes*. En un mot, la loi municipale avait eu pour but de consacrer en droit ce qui préexistait en fait à cet égard. Mais, a dit le ministre, ce que l'administration centrale a reconnu suffisant avant la loi du 18 juillet 1837, elle le juge encore suffisant aujourd'hui. Évidemment, sauf de rares exceptions, les intérêts de police urbaine qui motivent et justifient l'approbation d'un plan d'alignement par ordonnance royale ne se présentent guère que là où il y a un centre de population d'une certaine importance. Or, en fixant le minimum de population agglomérée à 2,000 habitants, l'administration s'est renfermée dans la limite d'une sage prévoyance : il n'y aurait pas de raison pour la dépasser.

Ainsi, pour les localités reconnues *villes*, quel que soit le chiffre de la population, la loi qui exige un plan d'alignement, doit être obligatoirement appliquée; pour les simples communes, elle ne peut l'être qu'à l'égard de celles qui comptent 2,000 habitants agglomérés, ou qui provoquent d'elles-mêmes cette mesure.

Aller au delà, ce serait accroître sans une nécessité suffisamment établie les charges déjà si lourdes qui pèsent sur les communes et que l'administration doit chercher au contraire tous les moyens d'alléger. (*Le ministre de l'intérieur aux préfets de la Côte-d'Or*, 26 février 1841; *de l'Aube*, 22 février 1842; *de l'Eure*, 7 janvier 1843.)

Un avis du conseil d'État du 14 décembre 1842 a confirmé cette doctrine, en appelant l'attention du ministre sur la nécessité d'engager MM. les préfets à rentrer à cet égard dans la juste limite des besoins.

On conçoit, d'ailleurs, qu'il ne peut qu'être utile d'arrêter l'alignement des rues dans les villages ; mais c'est, dans ce cas, aux préfets à en faire dresser les plans par les commissaires voyers, sauf à eux à statuer comme en matière de chemins vicinaux. (*Avis* du comité de l'int. du 23 février 1844 ; *Oise, Villotran.*)

VII. Il résulte d'un avis du conseil d'État du 1er avril 1841 et de l'instruction ministérielle du 23 août suivant, que les ordonnances approbatives des plans généraux d'alignement sont assimilées à celles qui prononcent la déclaration d'utilité publique, en vertu de la loi du 7 juillet 1833, remplacée aujourd'hui par celle du 3 mai 1841 ; d'où cette conséquence que les mêmes formalités, et notamment les enquêtes prescrites par l'ordonnance du 23 août 1835, doivent être observées dans l'instruction de ces plans. (*Voir* l'instruction du 23 août 1841, à sa date, à l'Appendice.)

VIII. *Pièces à produire.* Pour obtenir l'homologation royale, il est nécessaire de produire, outre le plan, en double expédition, dressé dans les formes indiquées par l'instruction du 2 octobre 1815, et contenant les tableaux indicatifs et le procès-verbal de tracé exigé :

1° La délibération du conseil municipal qui, sur le rapport d'une commission spéciale prise dans son sein, a admis les alignements tracés sur le plan;

2° Le rapport de cette commission :

3° Les certificats d'affiches ;

4° Le procès-verbal d'enquête ;

5° La délibération du conseil municipal sur les réclamations qui auraient pu être présentées ;

6° L'avis du sous-préfet et celui du préfet en forme d'arrêté.

IX. Une fois le plan d'alignement d'une ville arrêté par le roi, il forme entre l'administration et les propriétaires une sorte de contrat qui les lie réciproquement.

Dès lors, tout propriétaire dont l'édifice est frappé de reculement par l'alignement nouveau cesse de pouvoir y faire aucune réparation de nature à en prolonger la durée ; et lorsque arrive le moment où cet édifice doit être démoli pour cause de vétusté, le maire traite avec le propriétaire de gré à gré, ou provoque la décision du jury d'expropriation pour l'acquisition de la parcelle de terrain qui doit être réunie à la voie publique, concède ou échange, dans les mêmes formes, les portions de la voie publique à réunir à la propriété riveraine. Ici, comme on voit, la loi générale sur les acquisitions, aliénations et échanges de biens communaux souffre une exception inévitable. C'est que l'ordonnance d'approbation du plan

couvre les opérations du maire, et les sanctionne en quelque sorte par avance, ou plutôt, c'est qu'il faut moins considérer les transactions de cette nature comme des acquisitions ou aliénations proprement dites, que comme de simples indemnités à payer ou à recevoir.

Un crédit spécial doit figurer aux budgets des villes pour subvenir à ces dépenses. L'emploi en est fait par le maire en raison des besoins.

X. Les arrêtés des maires en cette matière doivent-ils être soumis à l'homologation préfectorale! En d'autres termes, le règlement des indemnités dues pour les cessions de terrain résultant de l'exécution des alignements peut-il être valablement arrêté par l'administration municipale sans l'approbation de l'autorité supérieure? Telle est la question qui s'est présentée.

La solution de cette question a paru au ministre de l'intérieur résulter des dispositions de l'article 56 précité de la loi du 16 septembre 1807, aux termes duquel le préfet doit toujours intervenir pour la nomination du tiers expert, en cas de difficulté sur l'évaluation des indemnités relatives à une occupation de terrain pour les travaux des villes; ce qui suppose que ce dernier fonctionnaire demeure, dans tous les cas, investi d'un droit de contrôle sur les transactions de l'administration municipale. Observons toutefois qu'en cas de contestation sur le chiffre, le jury d'expropriation est seul compétent. (*Voir la circ.* du 23 août 1841, à la fin du vol.)

(L'exécution des alignements dans les villes occasionne de fréquentes difficultés, dont il ne peut entrer dans notre plan de donner ici la solution. Nous ne pouvons donc que renvoyer aux traités spéciaux qui ont été publiés sur cette matière.)

§ 2. — Frais et dépenses des conseils de prud'hommes.

XI. Ces conseils ont été institués pour terminer par la voie de la conciliation les petits différends qui s'élèvent journellement, soit entre des fabricants et des ouvriers, soit entre des chefs d'ateliers et des compagnons ou apprentis. Ils jugent jusqu'à la somme de soixante francs, sans forme ni frais de procédure et sans appel (*Loi* du 18 mars 1806, art. 6, 4e série, bull. 83), et sauf appel au tribunal de commerce pour des sommes supérieures. (*Idem*, art. 9.)

Ils sont, en outre, chargés de veiller à la conservation de la propriété, des marques empreintes sur les produits des fabriques, et de prévenir, par des moyens de conciliation, les difficultés qui peuvent s'élever à ce sujet. (*Décret* du 11 juin 1809, 4e série, bull. 240.)

Enfin, ils sont investis d'un droit de surveillance qu'une circulaire du ministre de l'intérieur du 1er septembre 1809 leur confère en ces termes :

« 1° Ils peuvent faire des visites pour constater les soustractions des matières premières qui pourraient avoir lieu, ou des infidélités qui auraient été commises par des teinturiers ;

« 2° Ils sont autorisés à faire, dans les ateliers, une ou deux inspections par an, afin de prendre des informations sur le nombre de métiers et d'ouvriers de la fabrique. »

Le ministre leur recommande de procéder à ces inspections avec les égards et la sagesse convenables.

XII. Ces sortes de tribunaux de paix en matière commerciale sont composés de marchands fabricants, de chefs d'ateliers, de contre-maîtres, de teinturiers et d'ouvriers patentés. Ils sont établis, sur la demande motivée des chambres de commerce, ou des chambres consultatives des arts et manufactures, par une ordonnance royale rendue sur le rapport du ministre du commerce. (*Décret* du 11 juin 1809.)

Le nombre des membres varie selon les localités; il est de trois, de sept, de neuf ou de quinze, en raison de l'importance des villes manufacturières. (*Idem*, art. 3.)

XIII. Le même décret du 11 juin 1809, qui règle l'organisation et les attributions des conseils de prud'hommes, s'exprime ainsi, quant aux frais et dépenses de cette institution :

« Art. 69. Le local nécessaire aux conseils de prud'hommes, pour la tenue de leurs séances, sera fourni par les villes où ils seront établis.

« 70. Les dépenses de premier établissement seront pareillement acquittées par ces villes ; il en sera de même des dépenses ayant pour objet le chauffage, l'éclairage et les autres menus frais.

« 71. Le président du conseil des prud'hommes présentera chaque année, au maire, l'état des dépenses désignées dans l'article ci-dessus. Celui-ci les comprendra dans son budget, et lorsqu'elles auront été approuvées, il en ordonnancera le payement, d'après les demandes particulières qui lui seront faites »

Rien n'a été changé à ces dispositions par la loi municipale du 18 juillet 1837, qui s'est bornée à déclarer ces dépenses obligatoires pour les communes où il existe des conseils de prud'hommes.

§ 3. — Menus frais des chambres consultatives des arts et manufactures.

XIV. Le principe de l'établissement des chambres consultatives des arts et manufactures, qu'il ne faut pas confondre avec les chambres de commerce, repose dans le titre 1er de la loi du 22 germinal an XI

(3e série, bull. 270), relative aux manufactures, fabriques et ateliers.

Aux termes d'un arrêté du 10 thermidor de la même année (3e série, bull. 300), elles doivent être composées de six membres pris parmi les principaux manufacturiers et présidées par le maire. (Art. 1er.)

Leurs fonctions sont uniquement de faire connaître les besoins et les moyens d'amélioration des manufactures, fabriques, arts et métiers. (Article 3, *Loi* de germinal an XI.)

XV. Une ordonnance royale du 16 juin 1832 (9e série, bull. 167), portant règlement sur les chambres de commerce et sur les chambres consultatives, détermine le mode de nomination des membres de ces deux corps, la durée de leurs fonctions, etc.

Quant aux dépenses proprement dites, pour ce qui concerne les chambres consultatives, l'arrêté du 10 thermidor an XI dispose ainsi :

« Art. 8. Les maires des lieux où il sera établi des chambres consultatives fourniront un local convenable pour la tenue de leurs séances.

« 9. Les menus frais de bureaux auxquels cette tenue donnera lieu, feront partie des dépenses des communes, seront portés dans leurs budgets et acquittés sur leurs revenus (1). »

L'ordonnance réglementaire de 1832 a maintenu ces dispositions en déclarant (art. 16) que les chambres consultatives continueraient d'être régies par l'arrêté du 10 thermidor an XI ; et la loi d'administration municipale n'a fait que les confirmer en donnant à la dépense le caractère d'une charge obligatoire.

§ 4. — Contributions et prélèvements.

XVI. *Contributions des biens communaux.* Tous les biens des communes

(1) Les savants et laborieux auteurs du *Code municipal annoté*, après avoir cité l'ordonnance du 16 juin 1832, qui confond dans un même règlement les chambres de commerce et les chambres consultatives, ajoutent, page 578 : « Le caractère gratuit de ces diverses institutions exigeait que les frais et dépenses qu'elles occasionnent fussent considérés comme une dette sacrée par la commune, et c'est là ce qui a déterminé à les comprendre dans la nomenclature des dépenses obligatoires. »

Mais nous ferons remarquer que le décret du 23 septembre 1806 (4e série, bull. 297), auquel se réfère l'ordonnance de 1832, dit formellement que les dépenses relatives aux *chambres de commerce* sont assimilées à celles des bourses de commerce, et acquittées, comme ces dernières, conformément à l'article 4 de la loi du 28 ventôse an IX, c'est-à-dire au moyen d'une contribution proportionnelle sur le total de chaque patente de commerce de première et deuxième classe, et sur celles d'agents de change et courtiers. (*Voir* également les art. 11, 12, 13 et 16 de la loi de finances du 23 juillet 1820, 7e série bull. 383).

productifs de revenus sont tenus, comme ceux des hospices et autres établissements publics, au payement de la contribution foncière.

Cette obligation, qui résultait de la loi du 3 frimaire an VII (art. 109 et 110, 2e série, bull. 243), a été confirmée par la loi municipale de 1837 (art. 30, n° 20).

La loi du 26 germinal an XI (*Voir* au chap. 1er de la 2e partie, *Biens communaux*) a réglé le mode à suivre pour le payement de ces contributions, soit qu'elles portent sur des biens donnés à bail à des fermiers ou locataires, ou sur des biens laissés en jouissance commune. Il n'a été dérogé par aucune disposition postérieure aux prescriptions de cette loi, qui continuent de recevoir leur exécution. (*Voir ibid.*)

Quant aux bois communaux, un mode spécial est tracé par le Code forestier, comme nous le dirons ailleurs. (*Voir ibid.*)

XVII. Il est enjoint aux receveurs municipaux de payer les contributions dues par la commune. Les quittances des percepteurs leur sont allouées en compte. (*Règlement* approuvé par le ministre des finances le 26 août 1824, art. 5.) (1).

---

(1) Nous ne pouvons mieux faire que de reproduire ici le commentaire donné sur cette disposition du règlement de 1824, par M. Durieu, dans son remarquable ouvrage intitulé : *Poursuites en matière de contributions directes*, tome I, p. 110 :

« 2. Les budgets des communes et des établissements publics, dit cet auteur, doivent comprendre un crédit pour la dépense des contributions à payer chaque année. Le percepteur doit remettre l'avertissement pour ces contributions au receveur de la commune ou de l'établissement, comme à tous les autres redevables portés au rôle : à la fin de chaque mois, il doit demander à l'ordonnateur des dépenses un mandat pour le payement du douzième échu, à moins que l'administration ne préfère payer en une seule fois, et dès le commencement de l'année, la totalité de la cote. Sur ce mandat, il reçoit la somme due et en donne quittance dans la forme ordinaire, c'est-à-dire en un bulletin détaché de son journal à souche. Si le receveur de la commune ou de l'établissement demandait que la quittance du percepteur fût mise au bas du mandat, alors le percepteur y exprimerait que *cette quittance ne fait qu'un seul et même reçu avec le bulletin qu'il a délivré le même jour, extrait de son journal à souche, sous le n°*

« Si, comme il arrive le plus souvent, le percepteur était en même temps receveur de la commune, il devrait se faire délivrer à lui même un mandat par l'ordonnateur des dépenses, en faire écriture et le quittancer.

« Nous disons que le percepteur doit se faire délivrer un mandat pour le payement des contributions d'une commune, parce qu'aux termes de la loi du 11 frimaire an VII (art. 51), et des ordonnances des 23 avril 1823 (art. 3) et 24 décembre 1826, les dépenses ne peuvent être acquittées par un receveur que sur les mandats des maires ou des ordonnateurs.

Cependant, si, par une circonstance imprévue, la dépense des contribu-

XVIII. Quelques maires ayant négligé de dresser les rôles de répartition entre les habitants, proportionnellement à leur jouissance respective, de la contribution assise sur les biens communaux, on a demandé s'il y avait lieu de mettre à la charge de la commune, à titre de dépense obligatoire, les frais occasionnés par la mission des délégués spéciaux qui, en vertu de l'article 15 de la loi d'attributions municipales, peuvent être chargés de

---

tions d'une commune ou d'un établissement n'avait pas été créditée dans le budget de l'année, ou qu'elle y eût été portée pour une somme inférieure à celle du rôle, le receveur ne devrait pas, sous ce prétexte, et à défaut de mandat, se refuser au payement des douzièmes à l'époque des échéances, si d'ailleurs il y avait des fonds en caisse ; les quittances du percepteur suffiraient pour sa libération, et il pourrait demander un crédit supplémentaire et faire régulariser plus tard, par un mandat, les payements effectués sur ses seules quittances. (Art. 21 de l'instruction du ministre des finances, du 1er mai 1815. — Instruction du ministre de l'intérieur du mois de septembre 1824.)

« 3. En cas de refus de payement de la part du receveur, soit sur la présentation du mandat, soit sur la seule quittance du percepteur, dans le cas où le budget ne comprendrait pas de crédit, le percepteur devrait de suite en informer le receveur des finances de son arrondissement, qui en rendrait compte au sous-préfet, pour être avisé aux mesures qui seraient jugées nécessaires envers la commune ou son receveur.

« Dans ce cas, en effet, le percepteur n'aurait pas le droit d'agir à l'égard de la commune ou de l'établissement public, comme envers un contribuable ordinaire. Il ne pourrait pas faire une saisie sur leurs biens meubles ou immeubles, ni former opposition sur les deniers qui leur appartiennent. De nombreuses décisions du conseil d'État et des cours royales ont reconnu que les créanciers des communes ou des établissements publics ne pouvaient agir contre eux par voix d'exécution forcée, et qu'ils devaient s'adresser à l'autorité supérieure pour faire porter au budget le crédit nécessaire au payement de leur créance. Cette règle est applicable au trésor lui même, comme il a été décidé par un avis du conseil d'État, du 26 mai 1813, dans une circonstance où il s'agissait du recouvrement de sommes dues par une commune à la régie de l'enregistrement. Voici le texte de cet avis :

« Qu'il est constant et reconnu que les communes ne peuvent rien payer « qu'après qu'elles y ont été autorisées par leur budget annuel;

« Que tout payement fait sans cette autorisation est laissé au compte du « receveur d'après les dispositions précises de plusieurs décrets;

« Qu'en conséquence, lorsqu'une commune est débitrice d'une administra- « tion, il n'y a lieu ni à délivrance de contrainte contre le receveur, ni à « saisie-arrêt entre les mains des receveurs de la commune, puisque le rece- « veur ne peut rien payer qu'en vertu d'autorisation au budget annuel, mais « que le directeur de la régie doit se pourvoir par-devant le préfet pour qu'il « porte au budget, s'il y a lieu, la somme réclamée contre la commune, afin « que le payement par le receveur soit autorisé. »

« La loi du 28 avril 1816 admet bien une exception à ce principe; en matière d'octroi, le gouvernement est autorisé à saisir les deniers de la caisse dans le cas où la commune retarderait de faire le versement du dixième qui

faire, au lieu et place des maires, les actes de leurs fonctions que ceux-ci refuseraient ou négligeraient d'accomplir.

Il n'y a d'obligatoires pour les communes, a répondu le ministre de l'intérieur, que les dépenses mentionnées dans l'article 30 de la loi du 18 juillet 1837. Celle dont il est ici question n'y étant pas comprise, on ne saurait l'imposer aux communes. Elle pourrait être retenue sur le traite-

revient au trésor; mais rien n'autoriserait à étendre cette exception au recouvrement de l'impôt direct. Il nous paraît donc indispensable de recourir à l'administration, comme l'indique l'avis precité du conseil d'État.

« 4. En ce qui concerne le plus particulièrement la commune, quand ses ressources sont insuffisantes pour assurer le payement de la contribution assise sur les biens communaux, la loi du 26 germinal an XI, que nous avons déjà citée, trace la marche à suivre pour assurer la perception. La cote foncière doit, dans ce cas, être répartie en centimes additionnels sur les contributions foncière, personnelle et mobilière de tous les habitants. Que si tous n'ont pas un droit égal à la jouissance du bien communal, la répartition de la contribution assise sur ce bien est faite par le maire de la commune, avec l'autorisation du préfet, au prorata de la part qui appartient à chacun (art. 3). Enfin, lorsqu'une partie seulement des habitants a le droit à la jouissance, la répartition de la contribution n'a lieu qu'entre eux, et toujours proportionnellement à leur jouissance respective (art. 4).

« Ces dispositions sont claires et leur exécution ne semble pas de nature à soulever de difficultés.

« 5. Dans le cas le plus ordinaire, c'est-à-dire celui où tous les habitants ont un droit égal à la jouissance, le rôle de répartition est fait par la direction des contributions directes, et les centimes additionnels sont même compris, suivant la règle, dans les rôles généraux. Dès lors, point d'embarras possibles pour le percepteur. Dans le second cas, le rôle ne peut évidemment être fait que par l'autorité locale, qui seule a les éléments nécessaires pour apprécier la part de droits que chaque habitant exerce dans la jouissance commune. Ici seulement il peut y avoir lieu à difficulte. Si le maire refusait ou négligeait de procéder à la répartition, quel parti devrait prendre le percepteur? aurait-il le droit, comme nous l'avons entendu proposer par quelques comptables, de s'adresser à un ou deux des plus riches habitants pour les contraindre à faire l'avance de la totalité de la cote, sauf à eux à poursuivre leur remboursement auprès de leurs concitoyens? Cela ne nous semble pas praticable. Pour que l'on pût obliger quelques-uns des habitants à payer pour la masse, il faudrait qu'ils fussent déclarés débiteurs *solidaires* dans ce cas; or, la loi n'en parle pas, et la solidarité, d'après l'article 1202 du Code civil, ne se présume jamais : il faut qu'elle soit formellement exprimée. Le moyen proposé serait donc illégal; il serait, de plus, fort injuste, car les habitants les plus riches ne sont pas la cause des entraves que rencontre le recouvrement de l'impôt dû par les biens communaux. Ce ne sont pas eux, en effet, que la loi charge de faire la répartition, mais le maire, et le maire seul : l'assistance soit du conseil municipal, soit des répartiteurs, n'est nullement exigée par la loi du 26 germinal an XI. Le maire seul a donc tous les droits ; mais comment le contraindre à exécuter les obligations que la loi lui impose à cet égard? Le percepteur n'a

ment, s'il s'agissait du receveur municipal ou de tout autre fonctionnaire salarié; mais ce mode de procéder n'est pas applicable aux maires dont les fonctions sont gratuites. Dans cette circonstance, c'est donc au préfet à accomplir par lui-même les actes que le maire refuse ou néglige de faire. Que s'il jugeait préférable de commettre un délégué spécial, et que celui-ci n'acceptât pas gratuitement sa mission, les frais devraient en être prélevés sur le fonds d'abonnement de la préfecture; car le préfet, en faisant l'application de l'article 15 de la loi municipale, agirait en vertu du pouvoir qui lui est propre; et l'exercice de ce pouvoir ne saurait en aucune façon légitimer une obligation pécuniaire imposée aux communes, qui ne manqueraient pas de réclamer contre une semblable charge, et dont on ne verrait aucun moyen légal de vaincre la résistance. (*Le min. de l'int. au préfet du Cantal*, 26 avril 1839.)

XIX. L'assujettissement à la contribution foncière des biens communaux de toute nature productifs de revenus, n'a jamais fait question; mais on a douté que les établissements publics, tels que les halles, marchés, abattoirs, bien que rapportant un revenu à la commune, fussent également imposables.

Cette question a été tranchée par un arrêt du conseil du 26 octobre 1836 (*ville d'Alençon*), qui a décidé qu'une halle aux grains, bâtiment clos et fermé de toutes parts, appartenant privativement à une commune à laquelle il produit un revenu, doit être cotisé à l'impôt foncier, parce qu'aux termes de l'article 109 de la loi du 3 frimaire an VII, les propriétés communales productives doivent être imposées dans la même proportion que les autres biens situés dans la commune. On ne peut demander que la halle soit exemptée en se fondant sur l'article 103 de la loi du 3 fri-

---

aucune action directe contre lui. Il n'aurait pas qualité non plus pour dresser lui-même le rôle, et il ne peut, dès lors, que chercher à mettre sa responsabilité à couvert en exposant la difficulté à M. le receveur des finances, qui en référerait au préfet, et, au besoin, au ministre.

« 6. Quelques comptables ont cru pouvoir, dans ce cas, porter les cotes dont il s'agit dans leur état de cotes irrécouvrables, où elles ont été même quelquefois allouées en non-valeurs. Mais, lorsque le ministre des finances a eu occasion de remarquer de semblables opérations, il les a réprimées, considérant, avec raison, comme un abus, l'imputation sur le fonds de non-valeurs, de cotes d'impôts établies sur des propriétés foncières, et qui, malgré les obstacles que pouvait rencontrer la perception, n'étaient pas définitivement irrévocables.

« 7. La seule marche régulière dans la circonstance, c'est le recours à l'autorité du ministre des finances, qui provoquerait auprès de son collègue de l'Intérieur la destitution du maire, ou ordonnerait la confection d'office du rôle de répartition. »

maire an VII, attendu que cet article ne s'applique qu'aux foires et marchés établis sur les rues et places publiques, ni sur l'article 105 qui ne s'applique qu'aux édifices non productifs de revenu affecté à un service public (1).

---

(1) Le ministre de l'intérieur avait appuyé les prétentions de la ville d'Alençon, dans ce pourvoi, par des raisons qui nous paraissent mériter d'être reproduites.

« Bien que l'article 103 de la loi du 3 frimaire an VII, disait-il, ne parle que des rues et places servant à la tenue des foires et marchés, je ne pense pas qu'on doive l'interpréter dans le sens étroit adopté par le conseil de préfecture de l'Orne.

« L'esprit des exceptions qu'admet cette loi en ce qui concerne les communes est evidemment d'affranchir de l'impôt tous les établissements publics proprement dits, et de n'y assujettir que les propriétés productives formant leur patrimoine particulier, qu'elles peuvent aliéner, au besoin, sans interrompre aucun service. Or, on ne saurait assimiler à ces derniers biens les emplacements qui servent à la tenue des marchés; car les marchés sont des établissements essentiellement municipaux, soit à raison des règlements spéciaux et de la surveillance journalière qu'ils exigent, soit parce que la loi du 11 frimaire an VII place leur produit au nombre des revenus ordinaires des communes. Il résulte, en effet, de cette dernière loi combinée avec celle du 28 mars 1790, que la perception des droits de location dans les halles et marchés, constitue, au profit des communes, un privilége réel créé dans un intérêt général, et que, dès lors, il y aurait une sorte d'inconséquence à frapper d'impôt les immeubles nécessaires pour l'exploitation de ce privilége.

« Cela posé, il importe peu, je crois, qu'un marché soit couvert et fermé, ou qu'il se tienne en plein air, dans une rue ou sur une place publique. Ces circonstances purement accidentelles ne font rien au principe général de l'exemption d'impôt. Pour être couvert et fermé, le marché n'en est pas moins un établissement public dont l'existence intéresse, avant tout, la salubrité et le commerce, dont le produit appartient à la commune par une affectation spéciale de la loi. Dirait-on que l'impôt frapperait sur les bâtiments et non sur la faculte de tenir le marché? Mais une semblable distinction n'aurait qu'un fondement specieux : les bâtiments ne peuvent se séparer du marché; c'est d'ailleurs beaucoup moins pour en accroître les produits que pour la commodité du public qu'ils ont été construits, ce qui exclut toute idée de spéculation financière, de lucre particulier qui pourrait motiver l'impôt. »

Le ministre terminait en rappelant un avis du comité des finances, relatif aux halles de Marseille qui établissait une présomption favorable aux conclusions du pourvoi, et, en outre, une décision du conseil de préfecture de la Seine qui avait dégrévé le marché à fourrages à Paris, et contre laquelle il ne paraissait pas que l'administration des contributions directes se fût pourvue.

Ces divers moyens ont été combattus par M. le ministre des finances, qui a reconnu qu'en effet le comité de son département avait émis, à la date du 26 juin 1818, l'avis qu'il n'était point dû de contribution foncière par la ville de Marseille pour sa halle; avis fondé 1° sur l'article 103 de la loi du 3 frimaire an VII précité, qui exempte d'impôt les rues et places publiques servant aux foires et marchés; 2° sur la loi du 11 du même mois, qui range au

Un autre arrêt du 3 mars 1837 (*commune de Beuzeville*) a statué dans le même sens. Enfin, en ce qui concerne les abattoirs appartenant aux communes, il a été également décidé que ces édifices sont soumis à la contribution foncière, comme toutes les autres propriétés communales productives de revenus, et qu'on ne pouvait réclamer leur exemption en se fondant sur l'article 105 de la loi du 3 frimaire an VII. On ne peut non plus, dit le même arrêt, prétendre qu'un abattoir n'est pas productif de revenus pour une commune, parce que ses produits sont abandonnés à ceux qui ont construit l'édifice, pour les rembourser de leurs avances. En effet, si la commune ne touche pas directement les produits de l'abattoir, ils ne tournent pas moins à son profit, puisque leur abandon la dispense de solder les frais de construction. Enfin la contribution foncière doit frapper les abattoirs communaux, alors même que les droits d'abatage se perçoivent sous forme de droits d'octroi (1). On voudrait en vain fonder une dispense

---

nombre des revenus communaux le produit de la location des places dans les halles et marchés, d'où le comité avait conclu que le prix de la location dans les halles était un véritable droit, une sorte d'impôt communal, soit par sa nature, soit par l'abandon qui en était fait par l'État aux communes, et que ce droit ne pouvait être assimilé aux loyers de maisons d'habitation pour lesquelles la contribution foncière est due.

« L'avis du comité, ajoutait le ministre des finances, ne me semble pas conforme aux dispositions de la loi : sans doute, les lieux servant aux foires et marchés ne sont pas imposables, attendu qu'ils sont publics, et que généralement ils ne rapportent aucun revenu; mais il est évident qu'en établissant cette exemption, le législateur a entendu parler des terrains tout à fait improductifs, tels que les rues, les grandes routes, les chemins vicinaux qui sont également désignés dans l'article 103 de la loi du 3 frimaire, et non de l'emplacement sur lequel il a été élevé des bâtiments et des halles couvertes et closes de toutes parts, surtout lorsqu'il existe, comme dans l'espèce, un premier étage où un nombre circonscrit de marchands ou d'etalagistes ont seuls le droit de s'établir moyennant un prix de location convenu. Ceci est tellement positif, qu'après avoir énuméré les objets qui ne devaient pas être imposés, la même loi dispose, article 109, que les propriétés productives appartenant aux communes, bâties ou non bâties, seraient évaluées et assujetties à l'impôt comme les autres propriétés.

« Ainsi donc, quoique l'usage ait pu s'introduire, dans quelques localités de ne pas soumettre à la contribution les halles et les marchés qui sont couverts et fermés, je ne pense pas moins que les halles dont les communes tirent un revenu annuel doivent être imposées, et qu'ainsi, c'est avec raison que le conseil de préfecture de l'Orne a maintenu la cote assignée à la halle aux grains de la ville d'Alençon. »

Ces derniers motifs ont prévalu.

(1) Nous devons dire ici, et nous expliquerons au chapitre 4 de la deuxième partie, que cette forme de perception n'a pu être admise qu'exceptionnelle-



sur ce que le trésor perçoit déjà, dans ce cas, le dixième du produit net des droits d'abatage. Si la commune a cru devoir, dans son intérêt, adopter ce mode de perception elle doit en subir les conséquences. Cette circonstance ne peut motiver une exemption d'impôt que la loi n'autorise pas. (*Arrêt du conseil* du 19 juillet. *Ville de Bordeaux.*)

XX. *Prélèvements.* Quant aux prélèvements établis par les lois sur les biens et revenus communaux, une ordonnance du 28 janvier 1815 et l'article 153 de la loi du 28 avril 1816 ont supprimé tous ceux qui avaient été ordonnés à diverses époques ; savoir le vingtième du produit des octrois pour le pain de soupe des soldats de l'armée (*Décret* du 24 floréal an XII), porté depuis au dixième par la loi du 24 avril 1806 ; un autre vingtième sur tous les revenus des communes, pour la dépense des compagnies de réserve (*Décret* du 24 floréal an XIII) ; un pour cent au profit de la caisse des invalides (*Décret* du 23 juillet 1811) ; plus le dixième du produit des bureaux de pesage, mesurage et jaugeage ; le dixième des revenus fonciers formant un fonds commun pour le culte, etc. (*Voir* au chap. 3 de la seconde partie.)

La loi de 1816 a définitivement fixé à 10 pour cent le prélèvement qui s'opérerait désormais au profit du trésor sur le produit des octrois, au moyen de quoi, dit l'article 153 de cette loi, il ne pourra être fait aucun autre prélèvement, *soit sur le produit des octrois, soit sur les autres revenus des communes, sous quelque prétexte que ce soit et en vertu de quelques lois et ordonnances que ce puisse être.* (*Voir ibid.*)

XXI. Reste le prélèvement autorisé par l'article 20 de la loi du 21 avril 1832, sur le même produit des octrois, pour le contingent de la contribution personnelle et mobilière (1), mais qui n'est, à proprement parler, qu'une conversion d'impôt, d'ailleurs facultative, et qui fait dès lors exception.

XXII. Quant aux abonnements pour les droits sur les liquides, admis

---

ment, et en raison de circonstances qui ont obligé l'administration de faire fléchir à cet égard la rigueur des principes.

(1) (9e série, bull. 76.) « Art. 2. Dans les villes ayant un octroi, le contingent personnel et mobilier pourra être payé en totalité ou en partie par les caisses municipales sur la demande qui en sera faite au préfet par les conseils municipaux. Ces conseils détermineront la portion du contingent qui devra être prélevée sur les produits de l'octroi. La portion à percevoir, au moyen d'un rôle, sera répartie en cote mobilière seulement, au centime le franc des loyers d'habitation, après déduction des faibles loyers que les conseils municipaux croiront devoir exempter de la cotisation.

« Les délibérations prises par les conseils municipaux, ne recevront leur exécution qu'après avoir été approuvées par ordonnance royale. »

tant par la loi de 1816 (art. 73 et suiv. (1), que par celle du 21 avril 1832 (art. 40). Bien qu'il ait été procédé le plus souvent jusqu'ici par voie d'imposition extraordinaire et d'ordonnance. Nous expliquerons au chap. 7 de la seconde partie (*contributions extraordinaires*), que la formalité d'une ordonnance royale n'est pas rigoureusement nécessaire en pareil cas, du moins pour les communes qui n'ont pas cent mille francs de revenus.

On a objecté à ce sujet qu'il pouvait y avoir de graves inconvénients, tant pour les communes que pour le trésor lui-même, à dénaturer ainsi le droit d'entrée, et à grever la contribution directe au profit de l'impôt indirect, dont il serait à craindre que, par suite de l'abus de ce moyen, le recouvrement ne devînt de plus en plus difficile.

M. le ministre des finances, consulté par son collègue de l'intérieur sur cette question, a répondu (4 juin 1838), que l'article 40 de la loi du 21 avril 1832 contient une de ces dispositions exceptionnelles auxquelles on est obligé de recourir dans les moments où la perception éprouve des difficultés qui ne peuvent s'aplanir que par des concessions temporaires; mais que le mode de remplacement autorisé tant par cette disposition que par l'article 73 de la loi de 1816, est, en général, le dernier surtout, d'une application fort rare. Le régime de la taxe unique autorisé par l'article 35 de la loi de 1832 (2) et qui a, quant à l'affranchissement des exercices,

(1) « Art. 73. La régie devra consentir, dans les villes, avec les conseils municipaux, lorsqu'ils en feront la demande, un abonnement général pour le montant des droits de détail et de circulation dans l'intérieur, moyennant que la commune s'engage à verser dans les caisses de la régie, par vingt-quatrième, de quinzaine en quinzaine, la somme convenue pour l'abonnement, sauf à elle à s'imposer sur elle-même pour le recouvrement de cette somme, comme elle est autorisée à le faire pour les dépenses communales.

« 74. Ces abonnements, discutés entre les directeurs de la régie ou leurs délégués et les conseillers municipaux, n'auront d'exécution qu'après qu'ils auront été approuvés par le ministre des finances, sur l'avis du préfet et le rapport du directeur général des contributions indirectes. Ils ne seront conclus que pour une année, et seront révocables de plein droit en cas de non-payement d'un des termes à l'époque fixée.

« 75. La régie poursuivra le recouvrement des sommes dues au trésor en raison desdits abonnements par voie de contrainte sur le receveur municipal et par la saisie des deniers de la commune.......

« 77. Sur la demande des deux tiers au moins des débitants d'une commune, approuvée en conseil municipal, et notifiée par le maire, la régie devra consentir, pour une année et sauf renouvellement, à remplacer la perception du droit de détail par exercice au moyen d'une répartition, sur la totalité des redevables, de l'équivalent dudit droit. »

(2) « Art. 35. Dans les villes ayant une population agglomérée de 4,000 âmes et au-dessus, et sur le vœu émis par le conseil municipal, les exercices seront supprimés moyennant que les droits de circulation, d'entrée et de dé-

les mêmes effets que ces deux espèces d'abonnements, est choisi de préférence par les communes, qui sont alors dispensées de s'imposer elles-mêmes, et qui se trouvent, en outre, déchargées de la responsabilité que fait peser sur elles l'article 75 de la loi du 28 avril 1816.

Il serait désirable sans doute que la législation relative aux abonnements généraux prévus par les articles 73 de la loi du 28 avril 1816, et 40 de celle du 21 avril 1832, fût remise en harmonie avec les principes qui régissent la perception des contributions indirectes. Mais M. le ministre des finances n'a pas pensé qu'il y eût lieu, quant à présent, de proposer à cet égard, à la législature, des changements qui lui ont paru pouvoir être ajournés sans inconvénients réels pour le revenu public.

XXIII. Nous ajouterons que la loi du 18 juillet 1837 n'a rien changé dans la pratique, aux règles précédemment suivies, et que les impositions extraordinaires pour remplacement, soit des droits de détail et de circulation, soit des droits d'entrée sur les vendanges, n'ont pas cessé d'être autorisées à la demande des administrations locales par ordonnances royales rendues sur l'avis du comité de l'intérieur. (*Ordonnances* du 19 juillet 1839 ; *Haut-Rhin*, *Colmar* et autres.)

---

tail sur les vins, cidres, poirés et hydromels, ainsi que celui de licence des débitants soient convertis en une taxe unique aux entrées.

« La circulation des boissons sera libre dans l'intérieur des villes où ce mode de remplacement aura été adopté, et le droit de circulation ne sera plus perçu sur les boissons adressées aux consommateurs qui y seront domiciliés.

« Le conseil municipal pourra ne voter que le remplacement du droit de licence, d'entrée et de détail : dans ce cas, la perception du droit de circulation continuera à être effectuée avec les formalités ordinaires.

« 40. Dans les communes vignobles où les conseils municipaux voudront remplacer soit l'inventaire des vins nouveaux, soit le payement immédiat ou par douzième du droit sur les vendanges, il devra, sur leur demande, être consenti un abonnement général pour l'équivalent des sommes qui seraient dues pour l'année entière sur la consommation des vins fabriqués dans l'intérieur, moyennant que la commune s'engage à verser dans les caisses de la régie, par vingt-quatrième, de quinzaine en quinzaine, la somme convenue pour l'abonnement, sauf à s'imposer pour le recouvrement de cette somme, comme elle est autorisée à le faire pour les dépenses communales.

« Ces abonnements seront discutés, dans le mois qui précédera la récolte, entre le conseil municipal et le directeur des contributions indirectes ou son délégué. Ils auront pour base la quantité sur laquelle les récoltants auront payé le droit d'entrée dans une année de récolte complète, avec réduction, s'il y a lieu, dans la proportion des produits apparents de la récolte de l'année.

« Seront observées relativement au recouvrement des sommes dues, et à la fixation des abonnements, en cas de discussion avec la commune, les dispositions des articles 75 et 78 de la loi du 28 avril 1816. »

Il est d'ailleurs établi en jurisprudence que les communes qui ont des ressources suffisantes pour acquitter l'abonnement en remplacement du droit d'inventaire sur les vins (art. 40 de la loi d'avril 1832), ne doivent pas être autorisées à s'imposer extraordinairement pour cet objet. C'est en un mot une dépense qui ne peut justifier le recours à la voie de l'imposition qu'à défaut de revenus, et en cas d'urgence conformément à la loi du 15 mai 1818. (*Avis du comité de l'intérieur*, 16 août 1833. *Le ministre de l'intérieur au préfet du Bas-Rhin*, 13 février 1834.)

XXIV. Ces divers prélèvements, et celui du dixième au profit du Trésor sur le produit des octrois, dont nous parlerons au chapitre 3 de la seconde partie, sont les seuls qui nous paraissent devoir être classés au nombre de ceux que mentionne l'article 30, n° 20, de la loi d'administration municipale (1).

§ 5. — Dettes exigibles.

XXV. La loi du 18 juillet, article 30, n° 21, en déclarant obligatoire les dettes exigibles des communes, n'a point entendu parler de celles qui sont qualifiées *dettes anciennes*, c'est-à-dire des dettes antérieures à la loi du 24 août 1793 (2). Celles-ci étant devenues dettes nationales, et les titulaires créanciers de l'État, les communes sont entièrement libérées à cet égard.

Un avis du comité de l'intérieur du 10 août 1831. (*Rec.* de MM. Vuillefroy et Monnier, page 95) a établi formellement qu'une commune ne doit pas être autorisée aujourd'hui à payer une dette antérieure à 1793, lors même que son conseil municipal consentirait à l'acquitter. — « Que si la commune a déjà servi pendant un grand nombre d'années la rente provenant d'une pareille dette, elle n'en doit pas moins se refuser à en continuer le service ; car l'ignorance où elle se trouvait alors de ses droits ne peut lui être opposée et lui enlever le pouvoir de se débarrasser d'une

(1) « Au premier rang des prélèvements établis par les lois, dit le *Code Municipal annoté*, page 578, figurent les centimes additionnels. »

Mais qu'on veuille bien faire attention que les centimes additionnels ordinaires et extraordinaires sont classés ailleurs dans la loi municipale, savoir, les premiers, à l'article 31, n° 3, les seconds à l'article 32, n° 1er; c'est qu'en effet, il ne s'agit pas ici des *prélèvements* en tant qu'impôt additionnel, mais de ceux qui sont établis *sur les biens et revenus communaux*, de ceux, en un mot, qui constituent une dette et non un produit pour la commune.

(2) Sur la dette publique, qui, en ordonnant que les biens des communes seraient réunis au domaine de l'Etat, a déclaré leurs dettes *dettes nationales*.

obligation dont l'exécution volontaire, de sa part, ne saurait élever ni fonder un titre contre elle. Cependant, en pareil cas, les payements volontaires qu'elle a faits doivent être considérés comme valables, et ne lui donnent droit à aucune répétition. »

XXVI. Il s'agit ici des dettes que les communes contractent journellement pour subvenir aux besoins de leurs services municipaux ou qui résultent soit d'engagements régulièrement contractés (1), soit de condamnations judiciaires passées en force de chose jugée.

XXVII. Par engagements régulièrement contractés, il faut entendre tous ceux qui ont pour objet l'exécution d'une mesure arrêtée par une délibération du conseil municipal prise dans les formes légales, revêtue de l'approbation de l'autorité supérieure, et qui fait titre à l'égard des tiers. Telles sont, par exemple, les délibérations des conseils municipaux par lesquelles des communes s'obligent à fournir un contingent déterminé, excédant le produit des centimes spéciaux, pour l'ouverture d'un chemin vicinal de grande communication.

XXVIII. Quand les délibérations de cette nature ont été approuvées par le préfet, que ce fonctionnaire a réglé en conséquence la part affectée à chaque commune intéressée dans la dépense de l'opération, aucune de ces communes ne peut plus être admise à refuser de payer tout ou partie de son contingent; et il y a lieu, en cas d'opposition, soit à comprendre d'office au budget la somme nécessaire, soit, à défaut de ressources, à faire imposer, également d'office, la commune réuitente jusqu'à concurrence de l'intégralité du contingent qu'elle doit fournir; le tout dans les formes prescrites par l'article 39 de la loi municipale. (*Le ministre de l'intérieur au préfet du Nord*, 4 avril 1838.)

XXIX. En un mot, toute délibération municipale approuvée par l'autorité supérieure compétente portant vote d'une dépense, même facultative,

---

(1) « Il est nécessaire de bien s'entendre, dit une circulaire du ministre de l'intérieur du 8 août 1835, sur la nature des engagements qui constituent les dettes. Il ne faudrait pas ranger dans cette catégorie des dépenses qui, bien que créditées aux budgets, n'ont pas encore été acquittées, soit parce que les fournisseurs n'ont pas produit leurs mémoires, soit parce que la liquidation n'est pas entièrement terminée, soit enfin par toute autre circonstance analogue. Il est évident, en effet, que ce ne sont pas là des dettes à proprement parler, puisque les fonds nécessaires pour solder les dépenses existent dans les caisses municipales. Ce qu'il faut comprendre ici sous cette dénomination, ce sont, par exemple, les rentes ou redevances dues par les communes, soit à des établissements particuliers, en vertu de titres réguliers et tous les engagements, en un mot, qui constituent pour la commune une charge de quelque durée, et à laquelle elle n'est pas libre de se soustraire. »



qui doit profiter à des tiers ou engager leurs intérêts, ouvre des droits en faveur de ceux-ci, et prend dès lors le caractère d'une dette exigible ; ce qui donne à l'autorité supérieure le pouvoir d'en assurer l'exécution d'office et par les voies de droit, au refus de la commune. (*Le ministre de l'intérieur au préfet de Seine-et-Oise*, 20 juin 1839.)

Mais nous devons nous empresser d'ajouter qu'en principe MM. les préfets doiveut s'abstenir, autant qu'il est possible, d'autoriser les communes à prendre des engagements, pour dépenses facultatives, au delà des ressources qu'elles peuvent y affecter ; car autrement, ce serait transformer indirectement une dépeuse facultativo en dépeuse obligatoire, et forcer, par suite, l'autorité royale à sanctionnor l'imposition à laquelle il faudrait recourir.

Il n'est pas inutile de faire observer qu'en effet les dépenses rendues obligatoires par des engagements dûment contractés doivent, quand il s'agit d'y pourvoir par voie d'imposition extraordinaire, donner lieu à ordonnance royale. De facultatif qu'il était dans l'origine, l'engagement est devenu obligatoire ; mais il n'a pas pour cela changé de nature, et l'imposition extraordinaire à créer, comme moyen d'y subvenir, ne peut être autorisée quo dans les formes prescrites pour toute dépense qui n'est pas enumérée en l'article 30 de la loi municipale.

XXX. *Responsabilité des communes.* Il est une autre espèce de dettes auxquelles les communes sont obligatoirement tenues : ce sont les indemnités prononcées en exécution de la loi du 10 vendém. au IV (t. 6, bull. 188), au profit des victimes d'attentats commis par attroupement sur leur territoire, et dont les auteurs n'ont pu être mis sous la main de la justice.

Les principes posés dans les lois de finances, à dater de celles du 28 avril 1816, ont dû faire considérer comme abrogée la disposition de cette loi (art. 8, tit. 5), qui ordonnait que l'avance des condamnations serait faite dans les dix jours par les vingt plus forts contribuables de la commune, disposition devenue en effet incompatible avec les formes prescrites pour le recouvrement des impositions applicables aux dépenses communales.

La seule disposition de la loi de vendémiaire qu'on puisse considérer comme maintenue, et qui, au fond, en constitue le principe essentiel, est celle de l'article 9, en exécution duquel les indemnités à payer doivent être réparties entre les habitants de la commune.

En effet, le but de cette loi a été de faire supporter, non par les communes, mais par les habitants eux-mêmes, le châtiment do leur indifférence coupable, sinon de leur connivenco avec les auteurs de crimes commis sous lenrs yenx, et qu'ils ont laissé consommer sans porter secours aux victimes.

Si donc il est dans l'équité de rendre les contribuables domiciliés responsables de faits qu'ils étaient à portée de prévenir, il n'en saurait être de même pour les propriétaires forains, qui sont parfaitement irréprochables sous ce rapport, et qui dès lors ne peuvent, avec justice, être astreints au payement de la contribution (1).

XXXI. Nous devons ajouter cependant que ce principe n'a pas toujours prévalu dans l'application : une loi du 31 mai 1834 (9e série, bull. 128) a autorisé la ville de Metz à s'imposer extraordinairement pendant trois années, pour payer les réparations des dommages causés par une émeute, et il n'a pas été fait de distinction, dans cette loi, entre les domiciliés et les forains. Une ordonnance rendue en 1835 a également imposé d'office et sans distinction la commune de Miglos (*Ariége*), pour acquitter de semblables condamnations. On pourrait en citer plusieurs autres.

Ces exemples, au surplus, ne nous paraissent pas conclure contre notre opinion. Nous persistons à penser, avec le conseil d'État, qu'il ne faut

---

(1) Il ne peut qu'être utile de rapporter ici dans son entier l'avis de principe qu'a émis le conseil d'Etat sur cette grave question, à la date du 29 mai 1839 :

« Le conseil d'Etat, etc.;

« Vu la lettre de renvoi de M. le garde des sceaux du 24 avril 1839, par laquelle il transmet au comité de législation une dépêche de M. le ministre de l'intérieur, tendant à consulter le conseil d'Etat sur la question de savoir si, lorsqu'une commune a été condamnée, en vertu de la loi du 10 vendémiaire an IV, à payer des dommages-intérêts, l'imposition doit être répartie exclusivement entre les contribuables domiciliés au moment du délit, ou entre tous les contribuables indistinctement ;

« Vu le décret du 23-26 février 1790, la loi du 16 prairial an III ; les lois des 10 vendémiaire an IV et 24 messidor an VII ; l'avis du conseil d'Etat du 13 prairial an VIII ; les lois de finances, notamment celles de 1816, 1817, 1818 ; la loi du 21 mars 1831 ;

« Considérant que, par son titre 1er, la loi du 10 vendémiaire an IV a déclaré tous les *citoyens habitant* la même commune garants civilement des attentats commis sur le territoire de la commune, soit envers les personnes, soit contre les propriétés ;

« Qu'il résulte de ces dispositions que la loi du 10 vendémiaire an IV a entendu rendre responsables et atteindre, non point les communes considérées comme *êtres collectifs*, mais seulement les *citoyens habitant* la commune au moment où se sont passés les faits qui ont donné naissance aux condamnations ;

« Que c'est ainsi qu'aux termes de l'article 9 du titre V, la répartition et la perception pour le remboursement des dommages-intérêts doivent être faites sur tous les habitants de la commune d'après le tableau des domiciliés ;

« Considérant qu'aucune de ces dispositions de la loi du 10 vendémiaire an IV n'a été abrogée par la législation postérieure ;

« Est d'avis que, lorsqu'une commune a été condamnée, en vertu de la loi du 10 vendémiaire an IV, à payer des dommages-intérêts, l'imposition doit être répartie exclusivement entre les contribuables domiciliés au moment du délit. »

considérer les actes que nous venons de rappeler que comme de simples mesures financières, appliquant la règle généralement admise en matière d'impositions communales extraordinaires, sans qu'il en puisse ressortir un principe nouveau qui ne blesserait pas moins la raison que l'équité.

Le comité de l'intérieur a émis, à l'occasion d'une affaire semblable, en rappelant la loi rendue dans celle de Metz, un avis qui se rapporte parfaitement à l'opinion que nous exprimons ici. « Les Chambres, a-t-il dit, n'ont point entendu, lors de cette loi, statuer d'une manière générale et réglementaire qui pût lier l'administration, et cette décision toute spéciale ne fait pas obstacle à ce que, dans les limites de la compétence, elle ne fasse exécuter la loi du 10 vendémiaire an IV de la manière qui lui paraît la plus conforme à l'esprit et au texte de cette loi. » (24 avril 1835.)

XXXII. D'autres avis du même comité ont établi d'ailleurs en principe :

1° Que la commune eût-elle des propriétés susceptibles d'être vendues, elle ne pourrait être autorisée à les aliéner pour en employer le prix à se libérer des condamnations prononcées qui frappent sur les habitants domiciliés. (20 juin 1823.)

2° Qu'elle doit y pourvoir par une imposition spéciale, qui ne peut peser sur les propriétaires non résidents, et ne peut être assise que sur les citoyens portés au rôle de la contribution personnelle de l'année où les attentats ont été commis. (25 janvier 1822, 30 avril 1823.)

3° Que l'imposition doit atteindre même les habitants qui, depuis, auraient quitté la commune ; « car le changement de domicile ne change pas l'origine et la nature de la dette, et la dette n'étant pas communale mais personnelle, il importe peu que les débiteurs aient, depuis le délit, transporté ailleurs leur domicile. » (25 janvier 1823, 6 août 1823.)

4° Que le seul moyen juste et raisonnable d'asseoir la répartition est de prendre pour base toutes les contributions directes payées dans la commune par les domiciliés. (28 septembre 1821, 27 janvier 1828.)

5° Que, de même, si la condamnation frappait deux communes simultanément, « il paraîtrait juste de fixer la part de chacune d'elles en raison de leur force contributive, en ne prenant en considération que les impositions des citoyens appelés à contribuer au payement. » (28 septembre 1821.)

6° Qu'enfin, la contribution ainsi payée, les domiciliés qui l'ont supportée conservent leur droit de recours contre les coupables, s'ils étaient plus tard reconnus et condamnés.

(*Principes d'administration*, par MM. Vuillefroy et Monnier, p. 251 et suiv.)

XXXIII. *Mode et moyens de payement.* A l'administration appartient le devoir de prendre les mesures convenables pour opérer l'acquittement des dettes des communes, au cas où elles se refuseraient elles-mêmes à y pourvoir. Mais il faut que ces dettes résultent soit de jugements ou arrêts passés en force de chose jugée, soit de tous autres titres incontestables, qui les rendent *exigibles* et *liquides* aux termes précis de la loi.

XXXIV. Lorsqu'une dette est ainsi établie, si la commune a en caisse des fonds suffisants pour se libérer, l'autorité supérieure n'a simplement qu'à porter d'office au budget la somme nécessaire.

Si, n'ayant point de fonds libres, elle possède des rentes ou des propriétés immobilières susceptibles d'être aliénées, c'est au créancier porteur du titre à se pourvoir auprès du ministre de l'intérieur, pour obtenir l'autorisation d'en poursuivre la vente, aux termes de l'article 46 de la loi du 18 juillet 1837 ainsi conçu :

« La vente des biens mobiliers et immobiliers des communes, autres que ceux qui servent à un usage public, pourra, sur la demande de tout créancier porteur de titres exécutoires, être autorisée par une ordonnance du roi, qui déterminera les formes de la vente. »

Jusque-là, point de difficulté.

XXXV. Que si la commune est dépourvue de toute ressource, il y a lieu de procéder par voie d'imposition d'office, conformément au dernier paragraphe de l'article 39 de la loi municipale, dans la limite du maximum déterminé par la loi de finances. Mais c'est ici que peut échouer le pouvoir confié à l'administration; car il arrive assez souvent que des dettes, d'ailleurs parfaitement établies, sont tellement hors de proportion avec les ressources créées par la loi, que l'imposition d'office des 20 centimes imposables suffit à peine au payement des intérêts de la créance.

Or, en pareil cas, l'impossibilité de faire peser indéfiniment sur les contribuables une imposition additionnelle qui aggrave leurs charges d'une manière exorbitante, conduit inévitablement à faire déclarer l'insolvabilité de la commune débitrice.

C'est l'opinion que le comité de l'intérieur a eu plusieurs fois l'occasion d'exprimer dans des questions de cette nature.

« Si la dette était tellement considérable, a-t-il dit, que, pour l'acquitter, il fallût imposer la commune pour des sommes excessives, ou pour un temps indéfini, l'administration serait dans la nécessité de regarder la commune comme insolvable, et de n'autoriser l'imposition qu'après avoir obtenu du créancier la réduction de sa créance dans une proportion qui permette à la commune d'y faire face ; car, d'une part, on ne peut imposer à une commune des sacrifices qu'elle ne pourrait raisonnablement supporter, et, d'autre part, le gouvernement ne peut autoriser l'établisse-

ment d'impositions locales dont l'effet serait d'épuiser la matière imposable, et, par suite, de nuire à la rentrée des contributions publiques. » (*Avis* des 27 octobre 1830 et 23 août 1836; *Rec.* de MM. Vuillefroy et Monnier, p. 97.)

XXXVI. *Formes à suivre.* Il est pourvu au payement des dettes des communes au moyen, soit, 1° de fonds libres dans la caisse municipale; 2° d'une imposition extraordinaire; 3° d'une vente de biens communaux ou d'une aliénation de rente; 4° d'un emprunt remboursable sur les revenus ordinaires ou par toute autre voie. On doit procéder, selon les cas, dans les formes prescrites par la loi pour ces diverses opérations.

En ce qui concerne spécialement les condamnations judiciaires, il est nécessaire, pour obtenir l'autorisation de s'imposer, de vendre ou d'emprunter, que la commune produise expédition en forme du jugement et un mémoire des frais dûment taxés par le tribunal.

A l'égard des intérêts, ils ne sont dus qu'autant qu'il y a eu demande en justice et jugement qui les prononce. Ils ne sont exigibles, dans tous les cas, que pour cinq ans.

§ 6. — Dépenses mises à la charge des communes par une disposition des lois.

XXXVII. Au nombre de celles-ci se trouve classée la dépense de l'entretien des chemins vicinaux, devenue obligatoire par la loi du 21 mars 1836 jusqu'à concurrence de cinq centimes additionnels. (Art. 2.)

Au delà de cette limite, la dépense devient facultative, et il doit être procédé, selon les cas, dans les formes applicables à cette dernière nature de dépense. C'est un point que nous aurons occasion de traiter plus spécialement dans la suite. (*Voir* au chap. 7 de la deuxième partie.)

XXXVIII. Il faut comprendre, en outre, parmi les dépenses non rappelées dans la nomenclature de l'article 30 de la loi municipale, 1° les frais de logement des présidents des cours d'assises, mis à la charge des villes par le décret du 27 février 1811; 2° les frais de route des indigents envoyés aux eaux minérales (*Arrêté* du 29 floréal an VII); 3° les frais d'établissement et de service des entrepôts de douane, conformément à la loi du 27 février 1832; 4° les frais de casernement et des lits militaires; 5° ceux d'entretien des aliénés indigents; 6° enfin les contingents des communes dans les dépenses des chemins de fer.

XXXIX. *Frais de logement des présidents des assises.* Aux termes du décret du 27 février 1811 (4e série, bull 354), dans toute commune où se tiennent les assises, le magistrat qui vient les présider est logé, soit à l'hôtel de ville, soit au palais de justice, s'il s'y trouve des appartements commodes et meublés; dans le cas contraire, dans une maison particu-

lière et meublée qui aura été d'avance désignée par le maire. (Art. 1er.)

Pour éviter toute charge qui retomberait souvent sur le même individu, le maire est tenu de désigner successivement les principales maisons de la commune qui offrent la possibilité de disposer d'un appartement décent et commode, sans que le propriétaire ou principal locataire de ladite maison soit obligé de l'abandonner. (Art. 2.)

C'est simplement un article à porter en dépense au budget de la ville.

La question s'est élevée de savoir si, outre le logement, les villes sont tenues de pourvoir aux frais de chauffage et d'éclairage. Après en avoir référé à M. le garde des sceaux, le ministre de l'intérieur a reconnu que s'il était désirable que les villes consentissent à supporter cette légère charge, on ne pouvait la leur imposer à titre obligatoire. (*Lettre au préfet de la Dordogne*, 13 décembre 1842.)

XL. *Frais de voyage des indigents envoyés aux eaux.* Le décret du 29 floréal an VII (2e série, bull. 283), décide, article 6, que les dépenses et frais de route des indigents qui se présenteront, en exécution de l'arrêté du 23 vendémiaire de la même année, pour recevoir gratuitement le secours des eaux minérales, seront à la charge des communes qui les auront adressés, comme objet de dépense communale; à l'effet de quoi elles prendront les mesures convenables pour y pourvoir.

Les communes, ajoute le même article, *ont des revenus ou des secours du gouvernement sur lesquels elles doivent pourvoir à cette nature de dépense.*

XLI. Nous devons faire observer toutefois que ceci n'est plus en rapport avec l'état actuel de la législation. Les communes ont aujourd'hui les revenus qui leur sont propres, et, à défaut de revenus, les produits des centimes ordinaires, qui suffisent rarement à pourvoir à leurs besoins les plus urgents; quant aux secours du gouvernement, elles n'en reçoivent point pour cet usage. C'est au surplus une erreur assez générale que d'admettre que le ministère de l'intérieur peut venir en aide aux communes pauvres, en leur allouant des subventions pour des dépenses d'intérêt local. Le budget de ce département ne contient aucun crédit sur lequel il soit possible d'imputer de semblables allocations. Excepté le fonds affecté aux secours pour la construction des ponts à péage sur les chemins vicinaux, le département de l'intérieur ne dispose d'aucune somme à répartir au profit des communes. Les seules dépenses pour lesquelles celles-ci ont droit à des subventions, sont les dépenses qui intéressent le service de l'instruction primaire et celles qui sont relatives aux édifices du culte. Des crédits spéciaux sont ouverts à cet effet au budget de l'instruction publique et à celui des cultes : mais c'est jusqu'ici tout ce que le gouver-

nement a pu obtenir des Chambres en faveur des communes dénuées de ressources.

XLII. *Établissement des entrepôts de douane.* Pour obtenir l'établissement d'un entrepôt, les villes auxquelles la faculté en a été accordée, sur leur demande, doivent préalablement y avoir affecté un bâtiment spécial, isolé et distribué intérieurement de manière qu'on y puisse classer séparément, selon qu'il pourra être prescrit par les ordonnances du roi, les marchandises d'origines diverses. — Le même bâtiment doit offrir la distribution convenable pour l'établissement des corps de garde des préposés des douanes, ainsi que des logements et bureaux réservés à l'agent du commerce et à celui des douanes, dépositaires chacun d'une clef de l'entrepôt, le premier pour la conservation et la garde de la marchandise, le second, pour la garantie des droits du Trésor. — Ces édifices doivent avoir été agréés par le gouvernement. (*Loi* du 27 février 1832, art. 9, 9e série, bull. 63.)

Les villes qui avaient demandé et obtenu l'établissement d'un entrepôt demeuraient, aux termes de la loi du 27 février 1832, article 10, chargées de pourvoir à la dépense spéciale nécessitée par la création et le service desdits entrepôts, tant pour les bâtiments que pour le salaire des employés et préposés des écritures, à la garde, à la surveillance et à la perception.

Cette disposition a été modifiée par l'article 11 de la loi de finances du 10 août 1839, qui a mis les dépenses relatives au service de la perception et de la surveillance à la charge de l'État, à partir du 1er janvier 1840.

Du reste, les villes jouissent des droits de magasinage dans les entrepôts, conformément aux tarifs concertés avec les chambres de commerce et approuvés par le gouvernement. Elles peuvent faire concession temporaire de ces droits, avec concurrence et publicité, à des adjudicataires qui se chargent de la dépense du local, de la construction et de l'entretien des bâtiments, ainsi que de tous les autres frais. (*Loi* du 27 février 1832, art. 10.)

XLIII. La première chose dont les conseils municipaux doivent s'occuper, lorsqu'ils demandent la création d'un entrepôt de douane, c'est donc de satisfaire aux conditions exigées, et d'aviser au moyen le plus propre à en assurer l'accomplissement de la manière la plus conforme aux intérêts de la ville.

La délibération municipale, accompagnée des plans et devis, traités et avis divers des autorités compétentes, doit parvenir au ministre de l'intérieur, qui examine la question sous le point de vue de l'intérêt communal, et se concerte ensuite avec son collègue du commerce, qui demeure

chargé de provoquer l'ordonnance royale de création, conformément à l'article 1er de la loi de février 1832 (1).

XLIV. *Frais de casernement.* De tout temps, les communes ont été soumises à la charge du logement des gens de guerre. Un décret de l'assemblée constituante, du 23 janvier 1790, y assujettissait tous les citoyens sans distinction; celui de l'assemblée législative, du 23 mai 1792, déterminait le prix de loyer d'occupation, des lits à fournir par l'habitant aux troupes de la garnison. Cependant les inconvénients et les frais du logement à domicile occasionnant souvent des réclamations et des plaintes, ce fut en vue de pourvoir à ces difficultés qu'un décret impérial du 7 août 1810, en considération des bénéfices que les consommations de la troupe procuraient aux communes, chargea celles qui percevaient des octrois du loyer d'occupation des lits militaires. Plus tard, et pour se rédimer de la charge de ce loyer, quelques villes demandèrent à meubler les casernes à leurs frais; ce qui motiva un avis au conseil d'État, approuvé le 29 mars 1811 (4e série, bull. 360) et portant qu'il y avait lieu : 1° de renvoyer aux communes, en cas de réclamations, le payement des loyers d'occupation des lits militaires fournis par l'habitant; 2° de décider que les communes qui demanderaient à meubler, à leurs frais, les casernes et pavillons, seraient autorisées à en proposer la dépense entière ou successive dans leurs budgets.

D'une autre part, la propriété des casernes, hôpitaux, manutentions, corps de garde et autres bâtiments militaires a été conférée aux villes par un décret du 23 avril 1810 (4e série, bull. 389), à charge par elles de les entretenir, et, à cet effet, d'allouer dans leurs budgets les sommes nécessaires pour couvrir la dépense des travaux, qui, aux termes de l'article 4 de ce décret, devaient être exécutés sous la direction des officiers du génie dans les places de guerre, et par les soins des ingénieurs des ponts et chaussées et des architectes, dans les autres villes. Ces sommes étaient payables annuellement par douzième, en exécution de l'ordonnance royale du 28 janvier 1815 (art. 7).

Mais les difficultés qui naissaient inévitablement de ce concours d'agents dépendant d'administrations diverses, firent sentir la nécessité d'adopter

---

(1) Un avis du comité de l'intérieur, du 19 août 1834 (*Haut-Rhin, Mulhausen*), porte que, d'après la loi du 27 février 1832, la dépense des entrepôts de douanes, dans le cas où ils ont été établis sur la demande des villes, est à la charge desdites villes, qui par conséquent peuvent s'imposer pour cette dépense comme pour toute autre dépense communale.

Il vaut mieux néanmoins, dans le cas où les villes n'ont pas de revenus, mettre l'entrepôt en adjudication, aux termes de l'article 10 de la loi.

d'autres principes; c'est à quoi a pourvu la loi de finances du 15 mai 1818, en décidant (art. 46) qu'il ne sera fait à l'avenir aucun prélèvement sur les revenus des communes, à l'exception :

1° Du dixième du produit net des octrois ;

2° Des dépenses du casernement et des lits militaires, qui ne pourront, dans aucun cas, s'élever, par chaque année, au-dessus de 7 francs par homme et de 3 francs par cheval, pendant la durée de l'occupation : au moyen de quoi les réparations et loyers des casernes et de tous autres bâtiments ou établissements militaires, ainsi que l'entretien de la literie et l'occupation des lits militaires, seront à la charge du gouvernement.

XLV. L'ordonnance du 5 août 1818, rendue pour l'exécution de cette disposition (7e série, bull. 230), en confirmant (art. 12) celle du décret de 1810, par suite de laquelle les établissements et terrains militaires sont devenus la propriété des communes, ajoute :

« Cependant les cessions absolues de bâtiments et terrains qui faisaient l'objet d'un *bénéfice* et d'une *charge* déterminés ne seront maintenus qu'autant que la condition prescrite se trouvera *entièrement* remplie. Dans le cas contraire, les villes seront tenues d'exécuter cette condition, ou de renoncer à la propriété de l'immeuble à elles cédé. »

La même ordonnance, dans son article 13, modifie les autres dispositions du décret du 23 avril 1810, en ce sens que les bâtiments et terrains cédés aux villes, à charge de conserver leur *destination* pour le service de la guerre, en vertu de ce décret, et qui y sont restés affectés, rentreront, pour leur conservation et police, comme pour leurs dépenses, sous l'administration *directe et exclusive* du ministre de la guerre; mais que les communes en conserveront la *nue propriété*, pour en être remises en possession, si, par suite de leur *inutilité absolue* pour le service militaire, ils étaient abandonnés par le département de la guerre.

Le préambule de cette ordonnance mérite d'être remarqué. On y lit ce qui suit : « Nous avons considéré que cet article de la loi du 15 mai (l'art. 46) avait en effet pour but non-seulement de rectifier, mais encore de régulariser, *en les allégeant*, les charges locales du casernement par la conversion en un seul abonnement de toutes les prestations dont les villes étaient passibles, tant pour travaux de bâtiments et occupation de lits, que pour les champs de manœuvres et le logement accidentel de la troupe chez l'habitant, en exécution des décrets des 23 avril, 7 août et 15 octobre 1810, et, par suite, d'un avis du conseil d'Etat, approuvé le 29 mars 1811, contrairement à la loi du 23 mai 1792. »

Ainsi, les charges qui étaient imposées aux villes par les lois antérieures à celle du 15 mai 1818, touchant l'entretien des bâtiments militaires,

sont maintenant réduites à un simple prélèvement, au moyen duquel les villes sont exonérées de toute obligation, tant relativement aux frais des réparations qu'elles étaient tenues de supporter, qu'en ce qui concerne le mode d'exécution des travaux, sans, toutefois, que ce principe nouveau ait anéanti l'effet que peuvent avoir les cessions faites aux villes à titre de propriété *absolue* ou *conditionnelle*, comme l'explique le préambule de l'ordonnance du 5 août.

Mais il ressort, en outre, de ces diverses dispositions combinées, deux autres conséquences essentielles, à savoir : 1° que l'obligation du prélèvement ne pèse que sur les villes de garnison qui perçoivent des droits d'octroi; 2° que cette obligation n'existe que là où les casernes sont entretenues et les lits fournis par l'administration de la guerre (1).

XLVI. Outre les modifications essentielles qu'il a introduites dans les dispositions du décret du 23 avril 1810, l'article 46 de la loi du 15 mai a donc abrogé virtuellement le décret du 15 octobre 1810, portant que les villes fourniraient les champs de manœuvres nécessaires aux troupes; celui du 16 septembre 1811, concernant le mode d'administration des bâtiments militaires dans les places de guerre et les villes non fortifiées (du moins, pour ce dernier, quant à la part des communes dans l'exécution des mesures qu'il prescrit); enfin, toutes les lois et tous les règlements qui, depuis 1791, ont appelé les communes à concourir à l'administration des bâtiments et établissements nécessaires au casernement et au service des troupes de garnison.

Quant aux constructions neuves, il faut reconnaître qu'en principe la dépense est à la charge de l'Etat. (*Avis du comité de l'int.* du 29 avril 1834; *Cher, Bourges.*) Toutefois, les villes ayant toujours intérêt à obtenir et à conserver une garnison dont la présence profite à la fois au commerce local et aux revenus communaux, en même temps qu'elle offre à l'administration un gage d'ordre et de sécurité, l'ordonnance du 5 août 1818 réserve au gouvernement (art. 11) la faculté d'admettre, sur le rapport du ministère de la guerre et les avis des ministères de l'intérieur et des

(1) Une ordonnance rendue au contentieux, le 15 septembre 1831 (ville de Rochefort), a décidé, toutefois, qu'il est dû par la caisse municipale des frais de casernement pour les troupes de garnison casernées dans des bâtiments appartenant à la marine, et où le couchage est fourni par ce département.

C'est, au reste, le seul acte de jurisprudence que nous puissions citer sur ce point, et nous devons ajouter que l'administration des contributions indirectes ne réclame le payement de la subvention communale pour les troupes de la marine, que lorsqu'elles sont casernées dans des bâtiments appartenant au ministère de la guerre et entretenus à ses frais. (*Lettre du minist. des finances à celui de l'intérieur*, du 18 janvier 1843. — Villes de Brest et de Lambezellec.)

finances, les votes des conseils municipaux qui auraient pour but de contribuer volontairement, et pour une somme déterminée, à la restauration ou à la construction d'établissements militaires destinés à assurer aux villes une garnison habituelle, dans l'assiette du casernement.

Ces prestations volontaires se prélèvent sur les revenus ordinaires, ou il y est pourvu au moyen d'emprunts ou d'impositions extraordinaires. C'est au gouvernement à examiner si la commune peut faire, sans inconvénient pour son avenir financier, les dépenses que proposent, à cet égard, les conseils municipaux. Il devrait refuser son autorisation, s'il s'agissait de recourir à un emprunt ou à une imposition extraordinaire sans avoir obtenu une sorte de certitude que cette dépense ne sera pas en pure perte pour la ville, et qu'une garnison lui sera donnée ou conservée. (*Avis* précité du 29 avril 1834.)

XLVII. Quant aux formes à suivre, les délibérations des conseils municipaux doivent être adressées par les préfets, avec leur avis et celui du sous-préfet, simultanément au ministre de l'intérieur et au ministre de la guerre, qui ont à examiner les offres de ces conseils, le premier sous le rapport des intérêts financiers de la commune, le second sous celui des besoins du service militaire.

Selon le comité de l'intérieur (*Avis* déjà cité du 29 avril 1834) les plans et devis des bâtiments à construire devraient être joints aux délibérations municipales transmises aux deux ministres; car, dit cet avis, « s'il appartient à l'un de les approuver pour tout ce qui concerne la convenance du service militaire, il est utile, dans l'intérêt des villes, que ces plans soient également examinés par l'administration spécialement chargée de la tutelle des communes, sous les rapports de l'emplacement, de la solidité et des acquisitions et dépenses qu'ils doivent entraîner. »

Toutefois, nous devons faire remarquer que ces projets étant rédigés par les soins des ingénieurs militaires, l'instruction particulière à laquelle ils sont soumis ne permet pas toujours aux autorités civiles de les produire à l'appui de leurs propositions; que cette obligation entraînerait des frais de double expédition de plans et devis, qui ne laisseraient pas d'aggraver les charges des communes; que d'ailleurs le comité des fortifications, attaché au ministère de la guerre, dont les lumières spéciales offrent toute garantie, n'examine pas seulement les projets sous le point de vue du service militaire, mais aussi en ce qui se rattache aux questions d'emplacement, de solidité, de dépense, etc. — Que, dès lors, c'est au ministre de l'intérieur, s'il le croit utile, à demander à son collègue de la guerre communication des projets proposés; mais qu'on ne peut faire aux administrations municipales une obligation de les produire à l'appui de leurs votes, puisque, dans la plupart des cas, il ne dépendrait pas d'elles de satisfaire à cette injonction.

XLVIII. *Abonnements*. Revenons à l'article 46 de la loi du 15 mai 1818 et à l'ordonnance réglementaire du 5 août suivant. Nous avons vu que ces deux actes ont réglé définitivement, suivant le principe posé par la législation antérieure et principalement par le décret du 7 août 1810, la quotité des subventions communales en raison des sommes perçues à l'octroi sur les consommations de la troupe casernée ; sommes dont, il faut le reconnaître, le gouvernement a droit, en effet, d'exiger la restitution, puisque rien ne l'oblige, à la rigueur, de caserner les régiments dans l'enceinte des villes, et qu'en accédant au vœu des localités qui sollicitent l'avantage de posséder une garnison, il ne serait pas juste qu'il supportât l'augmentation notable qu'apporterait l'impôt des octrois dans les frais d'entretien des troupes.

Mais si le principe était juste, l'application rencontrait d'assez graves difficultés. Ainsi, en fixant à 7 francs par homme et à 3 francs par cheval la quotité de la redevance payable par les villes, la loi du 15 mai avait posé une base qui, dans sa généralité, se trouvait fréquemment en désaccord avec la réalité des faits ; c'est-à-dire, par exemple, que si dans telle ville le taux de 7 francs par homme était trop elevé, celui de 3 francs par cheval était trop faible ; que, dans telle autre localité, c'était le contraire qui arrivait; que, dans plusieurs, les deux évaluations se trouvaient au-dessus de ce qu'il etait équitable d'exiger ; résultat presque inévitable d'une appréciation trop générale dans des besoins et des intérêts aussi divers.

Ce fut dans la vue d'obvier à ces inconvénients et d'établir le plus d'égalité possible entre les restitutions à faire par les communes et les bénéfices réellement acquis aux caisses municipales par les consommations de la troupe, que l'ordonnance du 5 août 1818 disposa, article 10:

« Nous nous réservons de statuer, d'après le rapport do notre ministre de l'intérieur et les avis respectifs de nos ministres de la guerre et des finances, s'il y a lieu, sur les projets de lois ou d'ordonnances qui seront à proposer pour l'homologation des votes, ou pour l'admission des demandes des conseils municipaux tendant :

« 1° A convertir en *abonnement fixe* et d'une fraction constante de l'octroi le produit moyen de l'abonnement déterminé par le présent titre (1) ;

« 2° A obtenir des dégrèvements fondés sur des exceptions qui résulteraient, soit d'événements de force majeure légalement constatés, soit de

(1) « Titre Ier. *Fixation et perception de l'abonnement*. Article 1er. Dans les villes qui perçoivent des octrois, les fonds nécessaires au payement de l'abonnement stipulé par l'article 46 de la loi du 15 mai dernier pour le casernement et l'occupation des lits militaires seront compris, chaque année au

l'excédant du montant annuel des décomptes de l'abonnement sur les charges que les communes sont en état de supporter sans lésion, d'après leurs revenus ou leurs ressources. »

---

budget des communes sur le pied des fonds alloués dans le budget de l'exercice précédent. Si la dépense réelle de l'abonnement excédait la *dépense allouée*, il y serait pourvu par voie de rappel dans le budget de l'année suivante (*a*).

« 2. La régie des contributions indirectes est chargée d'opérer le prélèvement des fonds d'abonnement, d'après le mode suivi pour le prélèvement du dixième de l'octroi.

« Le prélèvement ne se fera néanmoins qu'à raison d'un quinzième par mois de la somme allouée au budget pour l'abonnement annuel, sauf la restriction prévue par l'article 7 ci-après, et les moyens additionnels de recouvrement qu'il comporte.

« 3. Au commencement de chaque trimestre, l'intendant militaire fera dresser, par les sous-intendants, pour chacune des villes soumises au prélèvement de sa division, d'après les états de revue, le décompte du *nombre effectif* des journées d'occupation des hommes et des chevaux qui, pendant le trimestre précédent, auront été logés dans les bâtiments et établissements militaires.

« Seront compris dans l'état de décompte, pour le nombre effectif de leurs journées d'occupation :

« 1° Tous les officiers et agents militaires de tout grade qui, en vertu des règlements, ont droit au logement en nature, comme les officiers de garnison, soit qu'ils logent ou non dans les bâtiments militaires;

« 2° Les chevaux des officiers des troupes de cavalerie, du train du génie et des équipages, et autres ayant droit à la ration de fourrages en nature.

« 4. Les sous-intendants militaires adresseront à l'intendant de la division les revues qu'ils auront arrêtées pour constater le nombre de journées des hommes et des chevaux.

« L'intendant dressera à la suite du décompte des journées d'occupation le décompte trimestriel de l'abonnement à raison de *sept francs* pour trois cent soixante-cinq journées d'homme, et de *trois francs* pour trois cent soixante-cinq journées de cheval. Il transmettra ces décomptes, arrêtés par lui, aux préfets des départements de la division militaire, lesquels les communiqueront aux maires des communes débitrices pour être admis ou contestés. Dans le premier cas, la feuille des décomptes, dûment visée par le préfet, sera remise, par ses soins, au directeur des contributions indirectes, pour servir aux mêmes fins qu'un rôle exécutoire.

« 5. Une autre expédition de la feuille des décomptes sera transmise par l'intendant militaire à notre ministre de la guerre, qui en fera l'envoi au directeur général des contributions indirectes, afin qu'il fasse poursuivre, au besoin, le recouvrement des sommes dues sur les décomptes admis.

« 6. Dans le cas prévu de contestation par celui-ci, il s'adressera au préfet

(*a*) Les frais de casernement doivent-ils être déduits des produits de l'octroi avant le prélèvement du dixième revenant au Trésor? Cette question avait été décidée affirmativement, contre la prétention de l'administration des contributions indirectes, par un jugement du tribunal civil de Besançon, du 6 mars 1838, passé en force de chose jugée, et contre lequel la régie s'est pourvue dans l'intérêt de la loi. Un arrêt de la cour de cassation, du 23 mars 1840, a maintenu le principe de la non-déduction.

XLIX. Pour l'exécution de ces dispositions, diverses circulaires ministérielles, entre autres celles des 15 juillet 1833 et 7 septembre 1836 (*Voir*

---

du département, qui transmettra la réclamation à notre ministre de la guerre, pour être statué sur ladite réclamation s'il s'agit du nombre des journées d'occupation.

« Quand la contestation portera sur le payement même des décomptes, il y sera statué comme pour le dixième de l'octroi.

« Le point de contestation une fois jugé par décision ministérielle, le payement des décomptes, si la ville est en débet, sera poursuivi par la régie, sauf le recours de droit à nous, en notre conseil, selon les règlements.

« 7. Si, par le résultat du décompte, le quinzième du fonds alloué par le budget et prélevé, suivant l'article 2, par la régie, sur chaque mois du trimestre précédent auquel le décompte appartient, est inférieur à la *dépense effective* du même trimestre, la somme qui restera due sera prélevée par la régie, à raison d'un tiers, à la fin de chacun des mois du trimestre suivant.

« Lorsque le montant des décomptes des trois premiers trimestres démontrera l'insuffisance du fonds alloué pour l'abonnement, la somme qui restera disponible sur ce même fonds sera prélevée par *tiers* sur chaque mois du dernier trimestre de l'année.

« 8. Au moyen des dispositions qui précèdent, toutes les dépenses que l'abonnement représente et qui sont relatives au service principal et accessoire au casernement, rentreront à la charge et sous l'administration exclusive du département de la guerre à compter du présent exercice.

« En conséquence, les villes demeurent libérées, moyennant le mode de remboursement qui sera prescrit ci-après, titre III (comprenant les dispositions transitoires relatives au payement des dépenses faites en 1818), de toutes les charges quelconques qu'elles avaient à supporter pour les diverses parties de cet objet de service, sans exception de celles relatives aux champs de manœuvres et autres, en vertu des décrets, arrêtés et règlements précités de 1810 et 1811, et des autres actes du gouvernement qui leur en ont fait l'application spéciale.

« 9. Le logement chez l'habitant des troupes autres que celles de passage n'étant qu'une prestation individuelle et non une charge communale, notre ministre de la guerre fera pourvoir au payement des indemnités fixées pour cette prestation par la loi du 23 mai 1792, si elles sont réclamées dans le délai de six mois fixé pour la production des titres de créance par l'article 3 du décret du 13 juin 1806, au nom des habitants, par le maire de la commune, qui devra joindre, à l'appui de sa demande, les certificats exigés par l'article 54 du règlement annexé à cette loi, ainsi qu'un état de répartition dûment émargé de la signature de chaque partie prenante. »

Nous ne pouvons nous dispenser d'ajouter que la législation sur les logements militaires nous paraît loin d'être juste, tant dans son principe que dans son application. Les villes et bourgs situés sur les lignes d'étape en sont écrasés, tandis que des communes plus considérables et plus riches en sont entièrement exemptes, uniquement parce qu'elles ne se trouvent pas sur une route militaire. On doit faire des vœux pour que l'administration trouve le moyen de remédier à un état de choses aussi contraire au principe de l'égalité de répartition des charges publiques.

à la fin du volume), ont tracé la marche à suivre dans l'instruction des demandes d'abonnement. Nous ne pouvons que nous y référer sous ce rapport. Quant à la fixation du taux de l'abonnement en lui-même, un avis du conseil d'Etat du 15 mai 1832 (*Voir la circulaire* du 15 juillet 1833) a établi que le prélèvement ne devait avoir lieu que pour les troupes logées dans les *bâtiments ou établissements militaires;* qu'en conséquence, les hommes logés chez l'habitant, à l'hôpital ou en prison, aussi bien que les chevaux placés hors des casernes, devaient être déduits du chiffre de la garnison : c'est donc sur ce chiffre ainsi réduit et combiné avec le tarif de l'octroi que doivent s'établir les prévisions.

Quant aux objets soumis à l'octroi, l'instruction du 7 septembre prescrit d'en retrancher : 1° les matériaux; 2° les fourrages dans les garnisons d'infanterie qui, n'étant point consommés par la troupe, ne peuvent donner lieu à aucun prélèvement.

En prenant ensuite le chiffre du produit net de l'octroi, déduction faite de ces objets, et en le divisant par celui de la population, garnison comprise, on obtient la part de chaque consommateur qui, multipliée par le terme moyen de la garnison (pendant les cinq dernières années), donne le montant de l'abonnement annuel à faire autoriser.

Cette manière de procéder est sans contredit celle de laquelle il est permis d'attendre le résultat le plus équitable. Toutefois, on ne peut se dissimuler qu'en opérant de la sorte on ne soit encore exposé à des mécomptes plus ou moins préjudiciables aux intérêts des communes. Ainsi, en faisant au soldat, dans la répartition des charges de l'octroi, une part égale à celle de l'habitant, il est à craindre que, dans beaucoup de cas, on n'excède une juste proportion. Sans doute on peut objecter que la population comprend les enfants et les femmes qui consomment moins que le soldat; mais il faut, d'un autre côté, considérer que celui-ci ne consomme guère de vin et de boissons en général qu'en dehors des barrières; qu'il ne fait que peu ou point d'usage de denrées coloniales, là où elles sont imposées à l'octroi; qu'il en est de même de beaucoup d'autres denrées, telles que le poisson, le gibier, la volaille, etc., qui lui sont cependant comptés comme au consommateur domicilié; ce qui tendrait à fixer la portion des droits d'octroi afférente à chaque militaire, de telle sorte que, l'excédant se multipliant autant de fois que la garnison compte d'hommes sous les armes, le chiffre total pourrait, en résultat, dépasser de beaucoup la somme réelle due par la caisse municipale à titre de restitution.

L. Quoi qu'il en soit, on voit qu'en cette matière, il existe entre l'État et les communes une sorte de convention bilatérale, résultant des divers actes que nous venons d'analyser et dont les conditions sont, de la part de l'État, l'obligation de loger les troupes en garnison dans des casernes entrete-

nues à ses frais, et, de la part des villes qui perçoivent des droits d'octroi, l'obligation de restituer à l'État le montant de ces droits qui frappent sur les objets affectés à l'entretien de la garnison et à la consommation du soldat : d'où il faut conclure que là où il ne se perçoit pas de droits d'octroi, il ne peut être rien dû par les villes qui n'ont pas de restitution à faire.

Ce point de droit a été l'objet d'une contestation entre l'administration municipale d'nne de nos principales villes du midi, et l'intendance militaire de la division qui réclamait le payement des journées d'occupation de militaires casernés dans deux forts situés en dehors du rayon de l'octroi, mais sur lo territoire communal.

Les administrations de la guerre et des finances, se sont prononcées dans un sens contraire aux prétentions de la ville. Elles ont considéré que l'ordonnance réglementaire du 5 août 1818, en désignant les bâtiments et établissements militaires d'une manière générale, et en disposant qu'il sera dressé, ponr chaque commune, un décompte du nombre effectif des hommes et des chevaux qui auront été logés dans ces bâtiments et établissements, a exclu toute distinction entre eux, quelle que soit leur situation par rapport à l'octroi, pourvu qu'ils soient situés sur le territoire de la commune ; que l'interprétation contraire qu'y auraient donnée les instructions ministérielles (et en particulier celle du département de la guerre, du 8 octobro 1818) ne saurait en altérer la force, et que cette ordonnance doit continuer d'être pleinement exécutée.

Sans rien préjuger sur la solution de cette question qui, aux termes de l'article 6 de l'ordonnance du 5 août 1818, ne peut être décidée que par la voie contentieuse, nous nous permettrons seulement de faire observer que les instructions ministérielles dont on répudie aujourd'hui la doctrine, semblent néanmoins conformes, sur ce point, aux principes de la législation antérieure. Ainsi le décret du 7 août 1810, dont nous avons parlé plus haut, s'exprime en ces termes :

« Art. 3. A compter du 1er janvier 1811, la dépense d'occupation des lits militaires cessera d'être à la charge de l'administration de la guerre dans toutes les communes qui perçoivent des droits d'octroi *sur les objets de consommation des troupes qui occuperont ces lits*.

« Art. 4. Cette dépense sera supportée par les communes au profit desquelles les droits seront perçus... »

Ne peut-on pas induire de ces termes que, bien que les villes ne fournissent plus les lits militaires en nature, néanmoins, dès qu'elles demeurent chargées, en compensation, de pourvoir aux frais do casernement, sous forme de restitution des taxes d'octroi payées pour le compte de la garnison, elles ne doivent cette restitution que pour les troupes *qui occupent les*

lits placés dans des localités assujetties aux droits sur les objets qu'elles consomment, c'est-à-dire, en un mot, pour celles qui sont casernées dans l'intérieur du rayon de l'octroi ?

Nous n'insisterons pas, au surplus, sur cette considération, qu'il appartiendrait au conseil d'État d'apprécier, si les villes réclamantes jugeaient opportun de s'y pourvoir.

LI. Trois ministres interviennent, comme on l'a vu par l'article 10 de l'ordonnance du 5 août 1818, dans la fixation de l'abonnement; savoir, le ministre des finances, qui est appelé à donner son avis dans l'intérêt du trésor; le ministre de la guerre, qui discute la question sous le rapport des éventualités d'augmentation ou de diminution que peut occasionner, quant au nombre des militaires, le mouvement habituel des troupes de garnison; et enfin le ministre de l'intérieur, chargé de faire rendre l'ordonnance, et à qui il appartient spécialement d'apprécier, dans l'intérêt des communes, les causes de réduction que nous venons de signaler, et de les combiner, tant avec l'avis du ministre des finances qu'avec celui du département de la guerre, presque toujours plus favorable aux villes. S'il y a désaccord entre ces diverses propositions, le comité de l'intérieur est consulté, et l'ordonnance n'est rendue qu'après qu'il en a délibéré.

LII. Aucun autre élément ne peut être admis dans la fixation d'un abonnement de cette nature. Ce serait en vain que les autorités locales se prévaudraient de dépenses faites, par les villes, dans l'intérêt du casernement, à la décharge du ministère de la guerre. Le ministre des finances objecte, avec raison, en parei cas, que les villes peuvent se pourvoir auprès de l'administration de la guerre pour se faire indemniser, s'il y a lieu; mais le trésor ne peut abandonner ses droits comme compensation de sacrifices dont il n'a point profité.

En cas de refus, de la part des conseils municipaux, d'accepter la somme arbitrée par le ministre de l'intérieur, la perception doit avoir lieu à l'effectif à raison de 7 francs par homme et de 3 francs par cheval, sur des états de revue, et suivant les formes usitées dans l'administration militaire.

LIII. La situation financière des communes ne saurait d'ailleurs être invoquée, soit pour les affranchir des frais de casernement, soit pour leur faire obtenir un abonnement établi sur des bases différentes de celles que nous venons d'indiquer. Il ne faut pas perdre de vue que ces frais sont un véritable impôt, et qu'il n'est pas au pouvoir de l'autorité supérieure d'en exempter les villes, qui doivent, avant tout, en assurer l'entier acquittement (1), sauf à celles qui auraient droit à des dégrèvements, à user du

(1) Une circulaire du ministre de l'intérieur du 14 avril 1821 (*Rec.*, t. IV, p. 138), en rappelant aux préfets une précédente instruction sur la matière, du

l'esprit ni au texte de la loi, et que je ne saurais approuver les arrêtés de répartition qui seraient faits en conséquence. »

LV. On voit par là l'espèce d'analogie qui existe entre les charges des communes touchant la dépense des enfants trouvés et les obligations qui leur sont imposées relativement au service des aliénés indigents; c'est-à-dire que, dans l'un comme dans l'autre cas, les communes ne sont appelées à contribuer à la dépense que subsidiairement, et non comme directement débitrices, avec cette différence néanmoins que les enfants trouvés n'appartenant pas plus à telle commune qu'à telle autre, la contribution se répartit nécessairement sur toutes sans distinction, en raison de leurs facultés financières; tandis qu'ici la commune à qui appartient l'aliéné étant connue, c'est elle seule qui est engagée envers le département; il ne s'agit plus, dès lors, que de régler la proportion dans laquelle elle doit contribuer. C'est au conseil général du département que doit être laissé le soin de déterminer cette proportion. (*Voir* à l'appendice la circulaire du 5 août 1839.)

Toutefois, la loi du 30 juin 1831 a prévu le cas où des contestations pourraient s'élever sur la fixation du contingent communal, et décidé qu'il serait statué, dans ce cas, par le conseil de préfecture.

Si donc il s'élevait une difficulté sur le chiffre de la subvention demandée à la commune, ou qu'il y eût refus de payement de la part de celle-ci, l'allocation ne pourrait être portée d'office au budget qu'après qu'un arrêté du conseil de préfecture aurait fixé le montant de la dette.

Chemins de fer. Une loi plus récente, celle du 11 juin 1842, relative à l'établissement des grandes lignes de chemins de fer, a imposé de nouvelles charges aux communes.

Cette loi s'exprime ainsi :

« Art. 2. L'exécution des grandes lignes de chemin de fer définies par l'article précédent, aura lieu par le concours :

De l'Etat,

Des départements traversés et des communes intéressées,

De l'industrie privée,

Dans les proportions et dans les formes établies par les articles ci-après.

« Art. 3. Les indemnités dues pour les terrains et les bâtiments dont l'occupation sera nécessaire à l'établissement des chemins de fer et de leurs dépendances, seront avancées par l'Etat et remboursées à l'Etat jusqu'à concurrence des deux tiers, par les départements et les communes.

« Art. 4. Dans chaque département traversé, le conseil général délibérera,

1°..

2° Sur la désignation des communes intéressées et sur la part à supporter par chacune d'elles, en raison de son intérêt et de ses ressources financières.

« Cette délibération sera soumise à l'approbation du roi (1). »

Jusqu'ici (1844) ces dispositions n'ont pas encore été appliquées, et aucune instruction n'a été donnée pour en régler l'exécution. Nous nous bornons donc à reproduire l'énoncé de la loi.

§ 7.— Dépenses facultatives.

LVI. On peut s'étonner de ne pas trouver dans l'énoncé des dépenses mises à la charge des communes, à titre obligatoire, par la loi du 18 juillet 1837, quelques-unes de celles qui ont pour objet des nécessités en quelque sorte de premier ordre, surtout pour les villes d'une certaine importance. Ainsi la dotation des hospices, les dépenses de l'éclairage, celles de l'entretien du pavé, et quelques autres de même nature, semblaient devoir figurer dans la nomenclature de l'article 30.

Laissons parler ici l'habile et judicieux rapporteur de la commission de la chambre des députés.

« Sans doute, dit-il (*Rapport*, p. 79), il est conforme à l'humanité que les communes consacrent une partie de leurs revenus aux asiles ouverts à l'indigence; mais ne peuvent-elles juger convenable de soulager le malheur par d'autres moyens, et peut-on voir dans cette dépense une dette obligée dont le payement doive être placé sous l'autorité du gouvernement? La plupart des hôpitaux et des hospices ont des ressources personnelles; beaucoup peuvent se passer des subventions municipales. Plusieurs, se fondant sur le droit qu'ils avaient de prétendre à ces subventions, ne se sont pas renfermés dans les limites que leur assignaient les besoins de la localité et les ressources financières de la commune. Il appartient au conseil municipal de statuer sur cette dépense, et nous n'avons pas pu la considérer comme susceptible d'être soustraite à sa libre appréciation.

« Nous n'avons pas hésité à déclarer facultatives les dépenses du pavé,

(1) Il y a beaucoup trop d'inconnu dans l'avenir des chemins de fer en France pour qu'on ose asseoir une opinion sur les effets de cette grande innovation; mais nous pouvons néanmoins prévoir dès à présent, en ce qui touche les intérêts des communes rurales, que, loin de retirer un avantage quelconque du passage des lignes sur leurs territoires, la plupart, au contraire, en éprouveront un dommage réel par l'inconvénient d'avoir leurs communications coupées sur tous les points, sans parler de la gêne qui en résultera pour l'exploitation des propriétés. Quant aux petites villes, on conçoit qu'à l'exception de celles des points extrêmes ou qui sont centres de production, elles y perdront certainement, au moins dans leur commerce, que le rapprochement des distances aura pour effet d'anéantir au profit des grandes villes les plus voisines.

de l'éclairage, des jardins, promenades publiques, bibliothèques et musées. Ce sont là des objets sur lesquels il faut s'en rapporter aux convenances de la commune, et qui, s'ils intéressent l'art et la science, s'ils peuvent contribuer au bien-être des habitants, ne présentent pas toutefois le caractère de nécessité qui peut seul commander l'intervention du pouvoir supérieur. Toutes les considérations qui pourraient être invoquées pour les faire déclarer obligatoires, garantissent que ces dépenses seront faites toutes les fois qu'elles intéressent vraiment la commune. »

Il suit de là que parmi les dépenses facultatives se trouvent rangées quelques-unes de celles qui ont le plus d'utilité réelle pour les villes ou communes.

Mais il en est aussi beaucoup d'autres qui, par leur nature, devaient être abandonnées à l'appréciation des administrations municipales, à qui appartenait nécessairement l'initiative.

En général, on peut diviser les dépenses facultatives en deux classes, savoir, les dépenses annuelles et ordinaires et les dépenses accidentelles ou extraordinaires.

Au nombre des premières figurent principalement :

Les suppléments de traitement des curés, desservants et pasteurs;

Le supplément de traitement de l'instituteur primaire, et le traitement de l'institutrice;

Les secours annuels à d'anciens employés ou leurs veuves qui n'ont pas droit à pension;

Les subventions aux établissements de bienfaisance;

La création de bourses dans les colléges royaux et communaux;

L'entretien de l'horloge, des fontaines, lavoirs, abreuvoirs, halles, marchés; des jardins, promenades, bibliothèques, musées et autres établissements communaux;

L'entretien du pavé des rues non classées dans la grande voirie, quand l'usage local ne le met pas à la charge des propriétaires riverains. (*Loi* du 11 frimaire an VII.—*Avis du conseil d'Etat*, 25 mars 1807.—*Décret* du 7 août 1810);

La solde des sapeurs-pompiers et l'entretien des pompes et seaux à incendie;

L'éclairage et l'arrosage des promenades, places et autres voies publiques, etc.

LVII. Toutes ces dépenses, ainsi que celles de même nature qui ne peuvent être exactement énumérées, lorsqu'il existe des fonds suffisants pour y pourvoir, sont portées au budget de l'exercice par le conseil municipal dans sa session de mai de chaque année (art. 23 de la loi du 21 mars 1831). L'autorité supérieure a le droit d'opérer les réductions qu'elle juge néces-

saires sur les sommes votées, même de les rejeter du budget (art. 36 de la loi municipale); mais elle n'a pas le pouvoir de les augmenter.

En cas d'insuffisance des ressources locales, si le conseil municipal croit devoir recourir à une imposition de centimes additionnels, il se réunit aux plus imposés, ainsi qu'il est dit au chap. 7 de la seconde partie, et la délibération portant vote de l'imposition extraordinaire est transmise par le préfet avec son avis au ministre de l'intérieur qui provoque l'ordonnance royale d'autorisation suivant les formes.

LVIII. Les dépenses accidentelles ou extraordinaires sont celles qui ont pour objet entre autres :

Les acquisitions de propriétés immobilières ;

Les constructions ou reconstructions des édifices communaux ;

Les fêtes publiques ;

Les subventions offertes, soit pour ouverture de chemins vicinaux de grande communication, constructions de routes départementales (1),

---

(1) La loi du 16 septembre 1807 (art. 29) et le décret du 16 décembre 1811, faisaient aux communes une obligation de concourir aux dépenses de construction et d'entretien des routes départementales. Le ministre de l'intérieur ayant décidé que les principes de la nouvelle législation les dispensait de ce concours, et cette opinion ayant été contestée, le conseil d'État a été saisi de l'examen de la question, et il est intervenu à la date du 15 mai 1844 un avis conçu en ces termes :

« Le conseil d'État, qui, par suite du renvoi ordonné par M. le ministre de l'intérieur, a pris connaissance d'un rapport présentant la question de savoir si, dans l'état actuel de la législation, les communes peuvent, lors même qu'il n'existe point d'offres de concours de leur part, être obligées à pourvoir aux dépenses des routes départementales dans la proportion de l'intérêt qu'elles peuvent en retirer ;

« Vu la loi du 16 septembre 1807, art. 29; le décret du 16 décembre 1811, articles 7, 16, 17 et suivants; la loi du 21 mai 1836, sur les chemins vicinaux; la loi du 18 juillet 1837, sur l'administration municipale; la loi du 10 mai 1838 sur les attributions des conseils généraux et des conseils d'arrondissements;

« Considérant qu'à la vérité la loi du 16 septembre 1807 et le décret du 16 décembre 1811 avaient voulu que les dépenses, tant de construction et de reconstruction que d'entretien des grandes routes d'intérêt local ou routes départementales, fussent réparties, selon les degrés d'utilité respective, entre les départements, les arrondissements et les communes, qui seraient reconnus participer plus particulièrement à leur usage; mais que ces principes, rarement appliqués avant la loi du 10 mai 1838, ont, depuis cette loi, nécessairement fait place à des règles nouvelles ;

« Que la loi du 10 mai 1838 a rangé parmi les dépenses facultatives des départements, les frais de construction et de reconstruction des routes départementales; qu'on ne saurait admettre qu'une dépense d'utilité départementale, purement facultative pour le département, puisse devenir, pour une portion quelconque, obligatoire pour les communes ;

redressement de rampes ou autres ouvrages d'art, soit pour construction ou restauration d'édifices publics à l'usage d'établissements que les communes auraient intérêt à conserver dans leur sein ;

Enfin toutes les dépenses, quelles qu'elles soient, qui ne sont point de nature à se renouveler, et qui ont pour but de satisfaire à des besoins d'intérêt commun dont le pouvoir municipal est juge.

LIX. Il est procédé à l'égard de ces diverses dépenses selon les distinctions établies par les lois et règlements : ainsi, pour les acquisitions de propriété si la valeur de l'immeuble, suivant l'estimation, excède 3,000 fr. dans les communes qui ont moins de 100,000 fr. de revenus, et 20,000 fr. dans les autres communes, une ordonnance royale doit intervenir. Au-dessous de ces sommes, le préfet est compétent pour rendre exécutoires les délibérations des conseils municipaux. (Art. 46 de la loi municipale.)

« Que les travaux d'entretien des routes départementales et des ouvrages d'art qui en font partie, classés par l'article 12 de la loi du 10 mai 1838, au nombre des dépenses ordinaires à inscrire dans la première section du budget du département, y sont définis comme une dépense entièrement départementale; que si le législateur avait entendu en laisser une portion à la charge des communes, des expressions restrictives semblables à celles dont les dépenses des enfants trouvés et abandonnés, des aliénés, des tables décennales de l'état civil, ont été l'objet, auraient été introduites dans l'article 12 ;

« Qu'on ne peut, dès lors, regarder les dépenses d'entretien des routes départementales comme atteintes par l'énonciation finale de l'article 30 de la loi du 18 juillet 1837, qui déclare obligatoires, pour les communes, *généralement toutes les dépenses mises à leur charge par une disposition des lois ;*

« Que l'exonération pour les communes de toute participation obligée aux travaux des routes départementales, se justifie d'autant mieux, dans l'état actuel, que la loi du 21 mai 1836, en instituant, sous le nom de chemins vicinaux de grande communication, une nouvelle catégorie de voies publiques, intermédiaires entre les routes départementales et les chemins vicinaux ordinaires, et en en laissant presqu'en entier la dépense à la charge des communes, a eu pour résultat, d'une part, de rendre possible une réduction dans le nombre des routes départementales et d'alléger les charges des départements; d'autre part, de créer de nouvelles obligations pour les communes;

« Que, si la loi du 10 mai 1838 parle dans ses articles 4, 35 et 41, de dépenses de travaux qui intéressent à la fois le département et les communes, ces dispositions doivent être regardées comme se référant, ou à des travaux départementaux pour lesquels des offres sont faites par les communes, ou à des travaux applicables à des services mixtes;

« Est d'avis,

« Que, lorsqu'il n'existe pas d'offres de concours de la part des communes, elles ne peuvent, dans l'état actuel de la législation, être obligées à contribuer aux dépenses des routes départementales. »

LX. Pour les constructions et reconstructions, si la dépense est inférieure à 30,000 fr., le préfet approuve les plans et devis et autorise l'exécution des travaux. Si l'évaluation est supérieure à cette somme, il transmet les projets accompagnés de la délibération et de son avis motivé au ministre de l'intérieur, dont l'intervention est rigoureusement exigée. (Art. 45, *id.*)

LXI. Pour toutes les autres dépenses facultatives, quel qu'en soit le chiffre, la compétence n'est déterminée que par celui des revenus de la commune. En un mot, c'est l'autorité à qui est remis, par la loi, le soin de régler le budget, qui est compétente pour approuver l'allocation; savoir, dans les communes qui ont 100,000 fr. et plus de revenus, l'autorité royale, et le préfet dans les autres.

FIN DE LA PREMIÈRE PARTIE.

DEUXIÈME PARTIE.

CHAPITRE PREMIER.

DES BIENS COMMUNAUX.

1. Les biens communaux, que l'article 542 du Code civil définit *ceux à la propriété ou au produit desquels les habitants d'une ou plusieurs communes ont un droit acquis*, sont de trois sortes : les biens ruraux, les propriétés bâties, et les bois ou forêts.

Il n'entre pas dans notre plan de traiter les questions relatives aux partages, aux modes de jouissance, aux actions judiciaires, aux droits d'affouage, etc. Nous nous bornerons à tracer les règles de la jurisprudence ministérielle sur l'administration des biens proprement dite, en ce qui se rapporte au revenu en argent qu'ils procurent.

A cet égard, nous prenons les choses dans l'état où les ont placées les divers actes de la révolution, de l'empire et de la restauration.

On sait qu'en vue de rendre à l'agriculture et au commerce les terres vaines et vagues provenant des seigneuries et possédées par les communes, la convention, sans s'arrêter à la question de droit que soulevait tout changement apporté à l'état de possession, décréta la loi du 10 juin 1793, qui, en confirmant celle du 28 août de l'année précédente relativement à la désignation des biens communaux en général, autorisa le partage de ces biens entre les habitants usagers, à l'exception des bois, chemins, promenades, etc., et des immeubles affectés à un usage public (1).

(1) « Tous les biens communaux en général (dit l'article 1er de la section 4 de la loi de juin 1793), connus dans toute la république sous les divers noms de terres vaines et vagues, gastes, garrigues, landes, pacages, pâtis, ajones, bruyères, bois communs, hermes, vacants, palus, marais, marécages, montagnes, et sous toute dénomination quelconque, sont et appartiennent, de leur nature, à la généralité des habitants ou membres des communes dans le territoire desquelles les communaux sont situés, et, comme tels, lesdites communes ou sections de communes sont fondées à les revendiquer..... »

On a beaucoup loué et beaucoup blâmé les partages des biens communaux.

Peu après (24 août 1793) intervint la loi concernant la dette publique, qui déclara les dettes des communes *dettes nationales*, mais, en même temps, mit la nation en possession de l'actif des communes, et, en conséquence, ordonna que, dès ce moment, tous leurs biens, meubles et immeubles, seraient régis, administrés et *vendus* comme les autres biens nationaux, à l'exception toutefois des communaux, dont le partage était décrété, et des objets destinés pour les établissements publics.

Mais qu'arriva-t-il? C'est que, pour échapper à la mainmise nationale, dans un grand nombre de localités, les habitants se hâtèrent de se partager les biens communaux, ou de les vendre, d'une manière en général fort irrégulière; de telle sorte qu'une foule de débats et de procès s'engagèrent, à la suite de ces transactions précipitées, soit entre les habitants copartageants, soit entre les communes et leurs acquéreurs.

Cet état de confusion et de désordre appelait de promptes mesures qui y missent un terme: deux lois furent rendues, l'une (21 prairial an IV), qui suspendit toutes poursuites judiciaires relatives aux partages non consommés des biens communaux, en maintenant toutefois en possession les détenteurs des terrains partagés; l'autre (2 prairial an V), qui prohiba toutes ventes non encore faites en vertu des lois des 10 juin et 24 août 1793.

Enfin celle du 9 ventôse an XII, en confirmant les partages effectués, fit rentrer les biens non partagés entre les mains des communes, et le décret du 9 brumaire an XIII les maintint en possession de ces biens. Les choses étaient en cet état lorsque fut rendue cette autre loi si justement reprochée au régime impérial, et dont les besoins financiers d'une époque désastreuse n'ont pu faire pardonner l'odieux; celle du 20 mars 1813, qui dépouilla les communes, en cédant à la caisse d'amortissement leurs biens ruraux, maisons et usines, sans autre dédommagement qu'une rente sur l'Etat équivalant au produit net.

Il paraissait d'une sage politique, au commencement de l'établissement d'un pouvoir nouveau, de réparer cette grande iniquité. Cependant le gouvernement de la restauration, préoccupé sans doute d'intérêts plus pressants, ou contraint de faire ressource de tous ses moyens, ne se hâta point. L'exécution de la loi du 20 mars 1813 fut maintenue provisoirement par une ordonnance royale du 6 juin 1814, qui prescrivit seulement le remboursement, sur les bases que la loi de 1813 avait posées, de

Au fond, et si l'on ne peut nier qu'ils ont violé un principe de droit communal incontestable en déshéritant les générations futures au profit de la génération actuelle, il faut du moins reconnaître qu'ils ont produit les plus heureux effets en rendant à l'agriculture et au commerce une immense étendue de terrains incultes et improductifs, qui contribuent aujourd'hui à la richesse du pays.

la valeur des biens aliénés. La loi de finances du 23 septembre 1814 (art. 25) et une autre ordonnance du 16 juillet 1815 statuèrent dans le même sens.

Ce ne fut que par la loi du 28 avril 1816 que celle du 20 mars 1813 fut déclarée rapportée, et que tous les biens non encore vendus furent remis à la disposition des communes.

Tel est l'abrégé des vicissitudes que la propriété des biens communaux a subies depuis 1793 jusqu'à nos jours.

La loi du 18 juillet 1837 remet aujourd'hui aux conseils municipaux (art. 17) le soin d'en régler le mode d'administration.

Ce principe, qui a introduit dans la matière un droit nouveau en faveur des communes, dont il admet l'intervention libre et directe, n'en laisse pas moins subsister, quant aux formes à suivre en ce qui touche notamment les acquisitions, aliénations, échanges ou mise en ferme des biens communaux, les règles posées dans les lois et instructions précédentes que nous rappellerons ci-après.

SECTION PREMIÈRE.

DES BIENS RURAUX.

§ 1er. — Acquisitions.

II. Plusieurs lois rendues à diverses époques, notamment celles du 10 août 1791 (*Bullet.*, t. 4, p. 73) et 2 prairial an V (t. 18, bull. 124), ont établi en principe que les communes ne pouvaient acquérir, aliéner, ni emprunter, sans l'autorisation du pouvoir législatif : c'était la confirmation des anciens édits qui défendaient aux gens de mainmorte de faire aucune acquisition, aliénation d'immeubles ni emprunt, sans y avoir été préalablement autorisés par lettres patentes dûment enregistrées aux parlements (1).

Par une circulaire du 18 juin 1806 (*Rec.* t. 1er, p. 453), le ministre de l'intérieur annonça qu'à sa demande son collègue de la justice avait fait intimer, aux notaires des divers ressorts, défense expresse de recevoir

(1) M. de Cormenin cite (t. II, p. 121) un avis du conseil d'État du 13 nivôse an XIII, qui confirmait la nécessité d'une loi. « Cependant, ajoute-t-il, les idées changèrent; l'autorisation par décret fut substituée à l'autorisation par la loi; les ordonnances ont depuis remplacé les décrets. C'est le mode illégal, mais usité. »

les actes d'acquisitions d'immeubles faites, au nom des communes, par les maires, sans une autorisation préalable du gouvernement, et enjoignit aux préfets de lui adresser toutes les demandes de cette nature.

Un décret du 5 avril 1811 (4e série, bull. 366), rendu à l'occasion d'une acquisition communale faite sans autorisation par le préfet de la Haute-Marne, a interdit à tous les administrateurs en général de contracter des acquisitions pour le compte des départements, arrondissements et communes, sans y avoir été dûment autorisés, et y a joint une sanction pénale. L'article 2 de ce décret est ainsi conçu :

« Il est défendu audit sieur... et à tous autres de faire aucune acquisition pour les départements, arrondissements ou communes, même quand les fonds auraient été alloués par nous aux budgets, à moins d'une autorisation spéciale donnée par nous en notre conseil, à peine de nullité des actes à l'égard des départements, des arrondissements et des communes, et de délaissement des acquisitions au compte des administrateurs. »

Ces défenses absolues ont été modifiées depuis en quelques points, d'abord par la loi du 28 juillet 1824 sur les chemins communaux, dont l'article 10 décide que les acquisitions, aliénations et échanges ayant ces chemins pour objet seront autorisés par arrêtés des préfets en conseil de préfecture, après délibération des conseils municipaux intéressés, et après enquête *de commodo et incommodo*, lorsque la valeur des terrains à acquérir, à vendre ou à échanger n'excédera pas trois mille francs.

L'article 10 de la loi du 21 mai 1836, sur les chemins vicinaux, est conçu dans les mêmes termes.

(*Voir* pour les acquisitions de terrains par voie d'alignement, conformément à la loi du 16 septembre 1807, les circulaires des 23 janvier 1836 et 23 août 1841 (à la fin du volume.)

Enfin la loi du 18 juillet 1837, sur l'administration municipale, porte, article 46 :

« Les délibérations des conseils municipaux ayant pour objet des acquisitions, des ventes ou échanges d'immeubles, le partage des biens indivis, sont exécutoires sur arrêté du préfet en conseil de préfecture, quand il s'agit d'une valeur n'excédant pas trois mille francs pour les communes dont le revenu est au-dessous de cent mille francs, et vingt mille francs pour les autres communes. »

III. *Formes à suivre.* Tel est l'état actuel de la législation en matière d'acquisitions communales. Quant aux formes à suivre, la jurisprudence n'a pas varié (1).

---

(1) L'ordonnance réglementaire du 8 août 1821 (7e série, bull. 471) a maintenu (article 2) les règles antérieures concernant les acquisitions, aliénations

L'estimation de l'immeuble ou des immeubles à acquérir, aliéner ou échanger, doit d'abord être faite contradictoirement par deux experts nommés, l'un par le maire, l'autre par le vendeur, acquéreur ou échangisle ; un plan figuré des lieux doit être joint à ce procès-verbal, au bas duquel le soumissionnaire appose son consentement (1). Il est procédé en outre à une information *de commodo et incommodo* (2), dont le procès-verbal, accompagné du rapport des experts, souscrit par le propriétaire intéressé, du plan des lieux et de la délibération municipale, et transmis au

---

et échanges au compte des communes, et une instruction du 10 novembre de la même année prescrit aux préfets d'adresser au ministre de l'intérieur, avec les délibérations des conseils municipaux, les pièces nécessaires à l'appui des propositions, pour qu'elles soient soumises à la sanction royale.

(1) S'il s'agit d'une acquisition à faire par la commune, le propriétaire souscrit une promesse de vente énonçant les conditions, les termes de payement, etc., qui doit être jointe aux pièces à produire.

(2) Une autre circulaire du ministre de l'intérieur, en date du 20 août 1825 (*Recueil*, t. V, p. 412), trace les règles qui doivent être suivies dans ces sortes d'enquêtes. Nous en reproduisons les principales dispositions :

« Les enquêtes administratives *de commodo et incommodo*, auxquelles il est procédé sur les demandes des conseils municipaux en autorisation d'aliéner les propriétés communales, ont pour objet de constater l'opinion des tiers intéressés au sort de cette propriété, et d'éclairer l'autorité supérieure sur le mérite des projets qui lui sont soumis.

« Il importe donc que les habitants, qui sont les tiers intéressés à la conservation des propriétés communales dont ils jouissent par des voies plus ou moins directes, soient mis à même de s'expliquer librement sur les inconvénients et les avantages des aliénations projetées, et que leurs déclarations soient assez motivées pour qu'on puisse y trouver les moyens de les apprécier à leur véritable valeur.

« Cependant ces conditions sont rarement remplies. Le comité de l'intérieur a remarqué, et j'ai eu souvent occasion d'observer que les enquêtes *de commodo*, trop négligées et presque toujours irrégulières dans les communes rurales, n'offrent aucune des garanties qu'on y cherche, et se réduisent alors à une vaine formalité. Les unes sont rédigées par le maire, sous les yeux des déclarants, qu'ont dû gêner la présence de ce fonctionnaire et la crainte de blâmer un projet qui est ordinairement sa pensée. D'autres ne contiennent que des déclarations sans motifs, ou dont le nombre, insignifiant par rapport à la masse des intéressés, ne peut être considéré comme l'expression d'un vœu général. Souvent même on voit figurer, dans une série de votes, déjà insuffisante, les noms des membres du conseil municipal qui ont délibéré sur le projet en question, et qui, formant ici double emploi, ne servent qu'à dissimuler le vide réel de l'enquête.

« Il n'est pas rare non plus que des informations *de commodo*, effectuées sans avoir été annoncées, ne renferment que des votes émis par un choix de personnes nominativement appelées, et dont le dire est bien moins l'effet de la conviction personnelle que d'une complaisance convenue. De pareils actes ne peuvent ni éclairer la religion, ni mériter la confiance de l'autorité, et je les

ministre de l'intérieur, quand il y a lieu à ordonnance royale, avec l'avis du sous-préfet et celui du préfet en forme d'arrêté.

IV. Il n'est pas inutile de faire observer ici que la délibération d'un conseil municipal ayant pour objet l'acquisition d'un immeuble au compte de la commune serait déclarée nulle, si le propriétaire vendeur y avait pris part comme membre du conseil ; sa présence ayant pu nuire à la li-

---

signale ici comme autant de vices qu'on doit s'attacher à écarter d'une information franche et légale.

« Les règles à suivre en cette circonstance sont d'ailleurs simples, et n'ont rien qui puisse gêner l'administration dans aucune localité.

« L'enquête dont il s'agit est faite par les moyens propres à l'autorité administrative, et ordinairement sans frais, surtout lorsque l'objet de cet acte n'est pas de nature à justifier ou à nécessiter, par son importance, des formalités onéreuses.

« Elle doit être annoncée huit jours à l'avance à son de trompe ou de tambour, et par voie d'affiches placardées au lieu principal de réunion publique, afin que les intéressés ne puissent en ignorer, et parce que cette publicité autorise à compter le silence des absents comme un vote affirmatif.

« J'ajouterai que l'annonce doit toujours être faite le dimanche, qui est le jour où les intéressés se trouvent habituellement réunis, et qu'à l'égard de l'exécution, le moment préférable est celui où la suspension du travail laisse plus de liberté à ceux qui doivent y prendre part.

« Il est essentiel que le préambule du procès-verbal dont il est donné communication aux déclarants contienne un exposé exact de la nature, des motifs et des fins du projet annoncé.

« Tous les habitants appelés et admis sans distinction à émettre leur vœu sur l'objet de l'enquête doivent expliquer librement ce qu'ils en pensent et déduire les motifs de leur opinion, principalement quand elle est opposée aux vues de l'administration qui les consulte.

« Les déclarations sont individuelles et se font successivement; elles sont signées des déclarants ou certifiées conformes à la déposition orale, pour ceux qui ne savent point écrire, par la signature du commissaire enquêteur, qui les reçoit et en dresse immédiatement procès-verbal.

« Lors même que les déclarations sont identiques, elles doivent être consignées distributivement dans le procès-verbal, indépendamment les unes des autres, avec leurs raisons respectives, et, autant qu'il est possible, dans les termes propres aux déclarants.

« Quant au commissaire enquêteur, l'inconvénient qui s'attache au choix du maire dans bien des circonstances est facile à sentir, et vous apprécierez l'observation que j'en ai faite. D'un autre côté, rien n'empêche que le soin de l'enquête ne soit confié au juge de paix, non pas comme juge, mais comme personne capable et habituée à ces sortes de fonctions.

« Dans les communes où il n'y a pas de justice de paix, c'est au sous-préfet à déléguer tout autre fonctionnaire dont la capacité et le désintéressement personnel dans la cause lui sont assez connus pour garantir l'exactitude de sa mission.

« Quoique la formalité de l'enquête ne soit strictement nécessaire que dans

berté de la discussion, et son vote ne pouvant être admis dans une question où il a un intérêt direct et opposé à celui de la commune. (*Avis du comité de l'intérieur*; *Darnac, Haute-Vienne*, 25 février 1824.)

V. La commune qui veut acquérir un immeuble doit justifier qu'elle a à sa disposition les ressources nécessaires pour en acquitter le prix. (*Avis du comité de l'intérieur*, du 19 juillet 1833; *Aude, Carcassonne.*) Il faut donc que la délibération municipale contienne, à cet égard, les justifications exigées.

VI. Les acquisitions se font à l'amiable ou par voie d'expropriation forcée pour cause d'utilité publique. Une loi spéciale (celle du 3 mai 1841 qui a remplacé la loi du 7 juillet 1833, 9e série, bull. 808) indique les formes à suivre quand on procède par ce dernier mode.

VII. Lorsqu'une commune veut acquérir un bien de mineurs, elle doit remplir les formalités prescrites par les articles 457, 458 et 459 du Code civil, sous peine d'encourir l'action en rescision que pourrait intenter le vendeur à sa majorité. Cependant, si ces formalités ne peuvent être remplies sans préjudice pour la commune, et que, d'un autre côté, l'acquisition soit indispensable et urgente, il y a lieu, pour parvenir à l'acquisition sans recourir aux formalités ordinaires, en garantissant toutefois la commune de tout trouble et éviction, de faire prononcer la déclaration d'utilité publique. (*Avis du comité de l'int.*, du 9 mai 1834; *Pas-de-Calais.*)

Dans le cas néanmoins où l'immeuble à acquérir serait d'une faible valeur, et où le tuteur présenterait des garanties suffisantes de solvabilité, ou offrirait hypothèque sur ses biens personnels, l'acquisition pourrait être autorisée, à la condition expresse que le tuteur se porte fort pour le mineur, et s'engage à lui faire ratifier la vente à l'époque de sa majorité. (*Avis du comité de l'intérieur*, 6 mai 1831, 4 janvier 1833. — *Lettre du ministre de l'intérieur au préfet de la Creuse*, 1839, et autres espèces.)

---

les cas où la commune dispose de ses droits de propriété qui appartiennent au corps des habitants, il est des circonstances où ces derniers peuvent être utilement consultés sur ces projets d'acquisition, soit à raison de l'importance de l'acte, soit parce que la publicité du projet ferait naître une concurrence avantageuse pour l'administration entre plusieurs propriétaires qui offriraient de traiter avec elle. Mais l'utilité de cette précaution n'étant que relative, c'est à vous à l'apprécier dans votre sagesse, et à n'ordonner l'information qu'autant qu'elle vous paraîtra propre à fortifier les garanties que présente l'instruction ordinaire en matière d'acquisitions communales. Alors il devra y être procédé dans les formes ci-dessus établies.

« Je vous invite, Monsieur le préfet, à rappeler ces règles aux maires des communes de votre département dans une circulaire spéciale dont vous leur recommanderez l'exacte exécution. »

Nous devons ajouter que ces règles reçoivent fort rarement leur application à l'égard des acquisitions de biens productifs de revenus, puisque l'utilité publique ne peut guère être invoquée en pareil cas. Sous ce rapport, elles se rattachent plus spécialement à la matière traitée dans la seconde section du présent chapitre.

VIII. Au surplus, la question essentielle est de savoir jusqu'à quel point il convient d'autoriser les communes à acquérir des biens fonciers comme moyen de placement de leurs capitaux. Or, il est à remarquer que presque partout les biens communaux, mal administrés, non-seulement ne rapportent pas tout ce qu'ils devraient produire, mais étant plus exposés aux non-valeurs et aux envahissements que les propriétés particulières, mieux protégées par les sollicitudes de l'intérêt privé, deviennent fréquemment l'occasion de contestations et de procès toujours onéreux pour les communes. Si l'on ajoute à ces chances de dépréciation l'obligation de supporter les frais de contrat, d'enregistrement, de transcription hypothécaire, enfin tous ceux qui tombent à la charge de l'acquéreur, on reconnaîtra qu'un placement de ce genre est loin d'offrir aux communes les mêmes avantages qu'une acquisition de rentes sur l'État.

Des raisons d'intérêt général et d'ordre administratif s'accordent, en outre, pour démontrer l'inconvénient de favoriser l'immobilisation, dans les mains des communes, de propriétés foncières autres que celles qui sont affectées à leurs services publics. Sans repousser d'une manière aussi absolue que l'a fait la Convention, en décrétant la loi du 10 juin 1793, le système d'indivision des biens de communauté, on ne peut cependant s'empêcher de reconnaître qu'il ne soit utile et de bonne administration de diminuer autant qu'il est possible, et, à plus forte raison, d'éviter d'accroître la masse des biens possédés par les établissements de mainmorte, et dont l'immutabilité devient un obstacle à l'amélioration de la valeur foncière comme à celle du produit. Il est en effet prouvé par l'expérience, et tous les économistes sont d'accord sur ce point, que les propriétés s'améliorent toujours en changeant de mains. L'état de l'agriculture avant 1789, comparé à ce qu'elle est devenue depuis que la révolution a fait disparaître la plus grande partie des biens de mainmorte qui existaient à cette époque, est une preuve irrécusable des avantages attachés à la division et à la mutation des propriétés. La production générale et le revenu public en reçoivent d'utiles accroissements, le commerce, l'industrie agricole y trouvent un élément de prospérité, et le trésor lui-même une nouvelle source de revenus : ces résultats sont incontestables (1).

(1) Nous donnons le fait suivant, extrait du procès-verbal des délibérations



Les principes qui dirigent, à cet égard, l'administration chargée de la tutelle des communes, nous semblent donc conformes aux saines doctrines de l'économie politique autant qu'aux vrais intérêts des communes elles-mêmes. (*Le ministre de l'intérieur aux préfets du Doubs.... 1837, de la Somme*, 27 mars 1837, et autres espèces.)

IX. Il n'est pas inutile de rappeler ici qu'aux termes d'un avis du conseil d'État du 21 février 1808 (9e série, bull. 46, p. 155), les propriétés domaniales peuvent, comme les propriétés particulières, être aliénées pour utilité publique départementale ou *communale*, sur le rapport d'experts.

Dans le cas où une commune a besoin de faire l'acquisition, pour un service public, d'une propriété domaniale, la demande doit en être adressée par le préfet, au ministre des finances, qui provoque l'ordonnance d'autorisation, de concert avec son collègue de l'intérieur.

X. *Contentieux*. Quant au jugement des contestations qui peuvent s'élever en matière d'acquisitions communales, les ministres sont compétents, sauf recours au conseil d'Etat, pour statuer sur l'appréciation des décrets et ordonnances qui ont affecté ou cédé à des communes des terrains et bâtiments de l'Etat; mais c'est aux tribunaux seuls qu'il appartient de prononcer sur les contestations relatives aux ventes faites par des particuliers à des communes. (Cormenin, *Question de droit administ.*, t. II, p. 116.)

§ 2. — Aliénations.

XI. On vient de voir que les formes prescrites par les lois et règlements généraux, en matière d'acquisitions communales, s'appliquent également aux aliénations. Les pièces à produire sont les mêmes dans les deux cas, sauf la promesse de vente; nous ne pouvons donc que nous référer à cet égard au contenu du précédent paragraphe.

XII. Quant aux fonds provenant de la vente, le montant doit en être porté en recette extraordinaire au budget de la commune, pour être ensuite converti en acquisition de rentes sur l'Etat, à moins que ces fonds ne

---

du conseil général du Calvados, session de 1842, comme une preuve à l'appui de ce que nous avançons : les biens de vingt-neuf communes de ce département ont été partagés récemment entre 3,393 individus. Ces biens, tout en n'étant estimés, terme moyen, qu'aux deux tiers de leur valeur vénale, c'est-à-dire au denier 20 de leur revenu, ont produit aux communes, propriétaires, un million sept cent quarante-deux mille trois cent quatre-vingt-trois francs, qui, placés en rentes 5 p. %, leur ont procuré un revenu d'environ 76,000 fr.

soient destinés à satisfaire à quelque besoin du service communal; auquel cas il y a lieu de les verser en compte courant au trésor, en attendant l'emploi qu'ils doivent recevoir.

Un avis du conseil d'Etat du 22 novembre 1808, approuvé le 21 décembre suivant (4e série, bull. 221), a établi en principe que l'emploi des capitaux des communes, hospices et autres établissements, en rentes sur l'Etat, n'avait pas besoin d'être autorisé; toutefois, un décret du 16 juillet 1810 (4e série, bull. 202) ayant tracé de nouvelles règles pour le placement du produit des remboursements en rentes sur l'Etat ou sur particuliers, des instructions postérieures (23 août 1813, 21 juin 1819) ont expliqué comment ces nouvelles dispositions devaient être entendues.

« Il suffit, disent ces instructions, de verser les capitaux dont il s'agit entre les mains du receveur général du département, en ayant soin de faire mention des motifs du versement et de l'emploi qui doit en être fait. Ce mode bien simple offre une garantie qui ne laisse rien à désirer.

« Je dois vous faire observer que, par une fausse interprétation du décret du 16 juillet 1810, les administrations requièrent quelquefois l'autorisation de placer en rentes sur l'Etat les capitaux dont elles ont reçu les remboursements. Cet emploi n'a pas besoin d'être autorisé; il l'est de droit. Ce principe est consacré par l'avis du conseil d'Etat, du 22 novembre 1808, et le décret du 16 juillet n'a pas eu pour objet d'y déroger..... *L'intervention de l'autorité supérieure n'est nécessaire que pour le placement en biens-fonds* (1) *ou sur particuliers.* (*Rec.*, t. II, p. 476, et III, p. 463.)

Les mêmes principes sont confirmés et développés par une instruction ministérielle plus récente, celle du 8 juillet 1836, à laquelle nous ne pouvons que nous référer. (*Voir* à la fin du vol. (2).

XIII. Suivant la jurisprudence résultant de divers avis du comité de l'intérieur,

1° Les communes, comme les mineurs, ne peuvent aliéner leurs immeubles qu'en cas d'urgence absolue ou pour un avantage évident. (*Avis* du 31 mai 1833; *Puy-de-Dôme, Clermont.*)

2° La vente des biens communaux ayant pour effet de diminuer les ressources de la communauté, si les fonds qui doivent en provenir n'ont

---

(1) Le décret du 16 juillet 1810 a été modifié en ce point par l'article 46 de la loi du 18 juillet 1837.

(2) Il est de jurisprudence que les arbres communaux non soumis au régime forestier sont considérés comme *objets mobiliers*, et qu'ils peuvent, en conséquence de l'article 46 de la loi municipale, être vendus sur la simple autorisation du préfet.

pas une destination utile et durable, elle doit être repoussée, surtout si la commune peut pourvoir à la dépense par d'autres moyens. « Son intérêt bien entendu veut qu'elle recoure à une imposition extraordinaire plutôt que de se priver des ressources qui lui sont nécessaires pour couvrir ses dépenses annuelles. » (*Idem*, 13 septembre 1835 ; *Gard, Salinelle.*)

3° « Le motif que le produit actuel des biens communaux est inférieur à l'intérêt que rapporteraient les fonds placés en rentes sur l'Etat n'est pas suffisant pour légitimer une aliénation, si, d'ailleurs, la commune n'a pas de besoins urgents, ou peut subvenir par d'autres moyens au déficit de son budget. » (*Idem*, 31 mai 1833.)

XIV. Nous comprenons parfaitement qu'une aliénation de biens communaux ne puisse être autorisée sans un motif sérieux et légitime ; mais nous pensons aussi que, loin de chercher a préserver les communes du penchant qu'elles pourraient avoir à se défaire de leurs biens ruraux pour en convertir le produit en rentes sur l'Etat, ce serait plutôt la tendance contraire qu'il faudrait prévoir, et contre laquelle l'autorité supérieure devrait s'efforcer de les prémunir dans leur intérêt bien entendu, comme dans celui du maintien des principes que nous venons d'exposer.

Rappelons à ce sujet ce que disaient les instructions ministérielles antérieures. On lit dans celle du 18 mai 1818 (*Rec.*, t. III, p. 301) :

« Le rapport de la loi du 20 mars 1813, qui avait mis à la disposition de l'ancienne caisse d'amortissement les biens des communes pour être vendus pour son compte, et à la charge d'une inscription au grand-livre, égale au montant du revenu net desdits biens, a été un acte de justice.

« Mais il n'en est pas moins démontré par l'expérience que cette partie de la dotation des communes leur est en général plus onéreuse que profitable, en ce que les administrations municipales ne peuvent jamais, par leurs soins, égaler l'activité de l'intérêt personnel : à ce premier inconvénient, déjà trop sensible, se réunissent les frais d'exploitation, les procès qu'elles ont à soutenir, l'insolvabilité fréquente des locataires et des fermiers. Ces considérations donnent lieu de penser qu'il y aurait souvent utilité réelle à mettre hors de leurs mains, par des contrats avantageux, les propriétés dont elles ont repris la possession par l'effet de la loi du 28 avril 1816, et dont le revenu net se trouve réduit à une très-petite partie du produit. La vente de ces biens réaliserait des capitaux dont l'emploi en acquisitions de rentes sur l'Etat doublerait le revenu et présenterait en plusieurs lieux la possibilité de remettre les recettes au niveau des dépenses.

« Ces avantages deviendraient beaucoup plus importants si les communes, mieux pénétrées de leurs véritables intérêts, se montraient plus dis-

posées à remettre en circulation, par des aliénations successives et combinées pour desépoques utiles et favorables aux enchères, les biens qu'elles ont conservés en jouissance commune, et qui ne sont pas rigoureusement nécessaires au pâturage de leurs bestiaux.... »

L'instruction générale déjà citée, du 10 novembre 1821, disait encore : « On doit reconnaître que, dans tous les temps, les biens des communes ont été en général mal administrés, et que leur intérêt est de les vendre, de les concéder, ou de les partager entre les habitants (1). »

Ce qui était vrai en 1818, en 1821, l'est encore, et à plus forte raison, sous un régime plus libéral. En cela, les principes, comme les intérêts, sont restés les mêmes, et les instructions ministérielles dont nous venons de rappeler les termes justifient suffisamment le doute que nous avons cru devoir exprimer.

XV. Quant au mode à suivre dans l'aliénation des biens communaux, c'est celui des enchères avec publicité et concurrence. On n'autorise de ventes à l'amiable que dans certains cas : 1° celui où l'usurpateur d'un bien communal en fait la déclaration conformément aux dispositions de l'ordonnance réglementaire du 23 juin 1819; 2° lorsque l'objet est de peu de valeur, ou s'il y a avantage évident pour la commune; 3° lorsque la vente est faite à un établissement public; 4° enfin, pour l'exécution des alignements de voirie urbaine ou vicinale, ainsi qu'il est prescrit par la circulaire déjà citée du 23 janvier 1836 et par celle du 23 août 1841. (*Voir* à l'Appendice.)

La vente aux enchères doit être précédée de la rédaction d'un cahier de charges indiquant les époques de payement et toutes les autres conditions imposées à l'acquéreur.

XVI. La prétention qu'élèverait un conseil municipal d'exclure les étrangers au profit des seuls habitants de la commune ne serait pas admissible.

« L'exclusion des étrangers, dit à ce sujet le comité de l'intérieur, loin d'être un avantage pour la généralité des habitants, serait un privilége en faveur des plus riches au préjudice des plus pauvres, qui, dans le cas d'une vente régulière, trouveraient au moins une compensation à la perte de la jouissance des terrains communaux dans l'augmentation des revenus de la commune. » (*Avis* du 17 juillet 1833; *Côtes-du-Nord, Trolligneart.*)

XVII. Nous devons rappeler ici le principe posé par l'article 1596 du

---

(1) Sauf, bien entendu, le versement d'un prix d'acquisition dans la caisse municipale.

Code civil, qui interdit aux administrateurs, sous peine de nullité, la faculté de se rendre, soit par eux-mêmes, soit par personnes interposées, adjudicataires des biens des communes ou des établissements publics confiés à leurs soins.

Le comité de l'intérieur a jugé aussi qu'un tuteur qui serait en même temps maire de sa commune ne pourrait acquérir au nom de celle-ci, dans une adjudication publique, les biens de son pupille. « Car, dit le comité (*Avis* du 23 janvier 1824; *Coucy-le-Château, Aisne*), en supposant qu'un pareil acte ne puisse donner lieu à une résiliation de la vente, nonobstant l'article 1596 du Code civil, il est certain que la position d'un maire, dans cette circonstance, serait fausse et inconvenante, puisqu'on pourrait lui supposer un intérêt à ce que le bien dont il a été administrateur soit porté à la plus grande valeur possible, et que cet intérêt serait en opposition directe avec celui de la commune pour le compte de laquelle il agirait. »

La même question s'étant présentée à l'égard des receveurs des communes, le ministre des finances a pensé qu'il n'y aurait aucun inconvénient à ce que ces comptables se rendissent adjudicataires des biens de la commune, mais qu'ils ne pourraient concourir aux adjudications pour ferme ou loyers, attendu les obligations qui leur sont imposées par l'arrêté du 19 vendémiaire an XII.

XVIII. Le résultat des adjudications doit être arrêté définitivement par le maire, d'après le contenu des soumissions, et ne saurait dépendre d'une délibération ultérieure du conseil municipal. (*Idem*, 24 décembre 1833; *Charente-Inférieure, La Rochelle.*)

La fixation d'un *minimum* de prix déterminé à l'avance n'est pas, en général, applicable à la vente des biens communaux, surtout à l'égard de ceux qui ont peu de valeur. (*Id.*, 25 juillet 1832; *Paris.*) Il nous paraît, au surplus, que ce point doit être abandonné au jugement de l'administration supérieure locale.

Ce qui est essentiel, c'est que les délibérations des conseils municipaux indiquent la nature, la contenance et le revenu des propriétés à aliéner.

« Les plus imposés ne doivent pas être appelés à ces délibérations. Il est d'autant plus important de s'en tenir, à cet égard, au texte de la loi, qui n'appelle les plus imposés à délibérer que lorsqu'il s'agit d'impositions extraordinaires (ou d'emprunts), qu'il est toujours présumable que les plus imposés voteraient la vente d'une partie des biens communaux, plutôt que des centimes extraordinaires, dont la charge pèse principalement sur eux. » (*Id.*, 23 janv. 1835 et autres.)

Nous devons ajouter que, dans la pratique, l'ordonnance réglementaire

du 7 octobre 1818, sur les baux à ferme (*Voir* au § 4 ci-après), s'applique également aux ventes par adjudication, sauf toutefois l'intervention obligée d'un notaire. (*Circulaire* du 19 décembre 1840. *Voir* à la fin du volume.)

XIX. Le maire, selon la loi générale qui régit l'administration des communes, a seul qualité pour faire choix du notaire appelé à passer les contrats de vente des biens communaux, quand l'intervention de cet officier ministériel est jugée nécessaire. Toutefois, lorsqu'il y a désaccord formel sur le choix à faire, il convient que le préfet y procède par lui-même, afin de prévenir toute mésintelligence dans le sein du corps municipal. Son initiative peut, au surplus, se justifier par la disposition de l'article 4 de l'ordonnance du 7 octobre 1818, d'après lequel l'adjudication des baux à ferme a lieu devant le notaire *désigné par le préfet*. Si une pareille garantie a paru nécessaire pour de simples baux, elle doit l'être à plus forte raison pour des ventes définitives, mais seulement dans le cas de dissentiment entre le maire et son conseil municipal. (*Décision* du 31 janv. 1840. *Ecole des communes*, 9e année, p. 139.)

XX. Si l'enquête *de commodo et incommodo*, qui doit précéder la vente, soulève des oppositions fondées sur le droit de propriété que l'on conteste à la commune, il y a lieu de surseoir à la vente de la portion contestée jusqu'à décision des tribunaux. (*Id.*, 29 mars 1833; *Marne, Sainte-Menehould.*)

Les observations des opposants entendus dans l'enquête doivent être examinées par le conseil municipal, et ses réponses doivent être jointes aux pièces à produire pour valoir ce que de droit. En cas de vente à l'amiable, le conseil municipal ne pourrait en rien modifier l'acte souscrit par le soumissionnaire, sans s'assurer de son adhésion à cette modification de ses premiers engagements. (*Id.*, 9 août 1833; *Loir-et-Cher, Vendôme.*)

XXI. *Contentieux.* A l'égard des contestations qui peuvent s'élever en matière d'aliénation communale, elles sont exclusivement du ressort des tribunaux (1). Il en est de même des actions en nullité pour vice de forme.

---

(1) « Du principe que l'ordonnance est un acte de haute tutelle qui confère seulement aux communes la capacité d'aliéner, et que les adjudications ne sont qu'une forme de contrat volontaire, lorsqu'il s'agit de ventes ordinaires, et du principe que lorsqu'il s'agit de ventes de biens communaux cédés au domaine et aliénés pareillement aux biens nationaux, la raison fiscale, qui est la seule cause de ces sortes de ventes, ne les enlève pas à la juridiction des tribunaux en ce qui concerne la revendication des tiers, il suit que les tribunaux sont compétents pour statuer sur les questions d'interprétation ou d'exécution des actes d'adjudication, de surenchère et autres semblables. (Cormenin, *Quest. de droit administratif*, t. II, p. 121.)



§ 3. — Échanges.

XXII. Les règles générales du contrat d'échange sont tracées par les articles 1702 et suivants du Code civil, et s'appliqnent aux communes comme aux particuliers, à charge par elles de se faire autoriser, par ordonnance royale, dans les formes prescrites en matière d'acquisitions et d'aliénations.

La première condition exigée pour obtenir l'autorisation d'effectuer un échange de biens immeubles, c'est que la commune justifie que cette transaction lui est d'une utilité incontestable, ou lui procure un avantage évident.

L'utilité de l'échange peut être dans la convenance de l'immeuble offert à la commune en remplacement de celui qu'elle concède : convenance résultant, soit de la situation de cet immeuble, soit des besoins du service communal auquel il serait affecté.

L'avantage serait dans une supériorité notable de valeur qui profiterait à la commuue.

D'ordinaire, quand la valeur de l'objet offert est inférieure à celle de l'objet demandé, l'échangiste paye une soulte en argent qui représente la différence.

Il est d'ailleurs de règle de n'autoriser les échanges entre les communes et les particuliers qn'autant que les terrains qui seraient attribués à la commune auraient une destination déterminée par un service municipal. (*Le min. de l'int. au préfet de la Côte-d'Or*, 25 déc. 1826.)

L'essentiel, an snrplus, est d'éviter, en croyant servir les intérêts de la communauté, de n'arriver qu'à favoriser des convenances particulières : ce qui doit rendre les administrations locales fort circonspectes dans leurs propositions en pareille matière.

Par cette raison, l'autorité centrale se montre fort difficile sur les échanges, et sa jnrisprudence constante est qu'il y a toujonrs pour les communes, comme pour les hospices et autres établissements publics, plus d'intérêt à vendre et à placer le produit en rentes sur l'État.

De même qu'en matière d'acquisition, il est interdit aux maires de contracter avec leurs communes par voie d'échange. (*Le ministre de l'intérieur au préfet de la Haute-Loire*, 1er février 1840.)

XXIII. Toute proposition d'échange doit être appuyée des pièces ci-après, savoir :

1° La soumission de l'échangiste ;

2° La délibération du conseil municipal portant vote de l'échange ;

3° Un procès-verbal d'expertise contradictoire indiquant exactement la contenance, la valeur et la situation des immeubles à échanger;

4° Un plan figuré des lieux, soit qu'il s'agisse de biens ruraux, de bois ou de propriétés bâties;

5° Un procès-verbal d'information *de commodo et incommodo;*

6° La délibération du conseil municipal, tant sur l'expertise que sur le résultat de l'enquête et sur les oppositions qu'elle aurait soulevées;

7° L'avis du sous-préfet et celui du préfet en forme d'arrêté.

L'accomplissement de ces formalités est nécessaire à tel point que des habitants agissant *ut singuli* sont recevables à attaquer une ordonnance royale autorisant l'échange d'un bien appartenant à la commune, lorsqu'ils n'ont été entendus dans aucune enquête et qu'ils prétendent avoir des droits de propriété ou de jouissance sur ledit bien. (*Ordonnance* rendue au contentieux, 14 juillet 1831.)

Rappelons que l'article 46 de la loi du 18 juillet 1837 autorise les préfets à rendre exécutoires les délibérations des conseils municipaux en matière d'acquisitions, de ventes et d'échanges dont le prix n'excède pas 3,000 francs dans les communes ayant moins de cent mille francs de revenu, et 20,000 francs dans les autres.

§ 4. — Baux à ferme.

XXIV. Les biens ruraux qui appartiennent aux communes ne peuvent guère être exploités en régie, un pareil mode n'offrant aucune garantie aux intérêts de la communauté; aussi la mise en ferme a-t-elle été recommandée de tout temps à l'égard de ceux de ces biens qui ne sont pas restés en jouissance commune, comme le moyen le plus sûr d'accroître les ressources communales en améliorant le fonds de la propriété.

Un arrêté du 7 germinal an IX (3e série, bull. 77) afin de prévenir les abus qui pouvaient se glisser dans des transactions de cette nature, avait décidé qu'aucun bien rural, appartenant aux hospices, aux établissements d'instruction publique et aux communautés d'habitants, ne pourrait être concédé à bail à longues années, qu'en vertu d'une autorisation du gouvernement.

Le même arrêté prescrivait, pour obtenir cette autorisation, la production, en ce qui concernait les communes : 1° d'une délibération du conseil municipal; 2° d'une information *de commodo et incommodo*; 3° de l'avis du sous-préfet; 4° de celui du préfet (1).

(1) Les instructions du ministre de l'intérieur du 12 floréal an IX, sur l'exécution de cet arrêté, contiennent les dispositions suivantes :

« Les délibérations des commissions tendant à obtenir l'autorisation du gou-



XXV. C'est pour donner, à cet égard, plus de facilité aux administrations municipales qu'a été rendue l'ordonnance royale du 7 octobre 1818. (7e série, bull. 239.)

« Voulant, dit cette ordonnance, faciliter la mise en ferme des biens communaux qui, n'étant pas nécessaires à la dépaissance des troupeaux,

---

vernement devront être détaillées et motivées de manière à faire apprécier facilement les avantages de la concession à longs termes ; elles devront être, en quelque sorte, le mémoire expositif des vues des commissions sur les clauses, charges et conditions qu'elles seront dans le cas d'insérer dans les baux de cette nature.

« Je crois devoir, à cet égard, appeler l'attention sur celles qu'il est utile d'indiquer aux commissions.

« Les grosses et menues réparations, les contributions de toute espèce (g) doivent naturellement faire partie des charges à imposer aux fermiers par baux à longues années.

« Les constructions, marnages, plantations et améliorations que les fermiers auront pu faire dans le cours de leurs baux, me paraissent devoir profiter exclusivement aux hospices à l'expiration des baux, bien qu'ils n'aient à payer aux fermiers ou à leurs représentants aucune espèce d'indemnité.

« Le mode de stipulation du payement du prix des baux doit aussi faire l'objet d'une condition particulière, et qui puisse mettre les hospices à l'abri des variations dans le signe monétaire. Les stipulations en argent pour les baux à longues années, peuvent donner lieu à des chances désavantageuses; on peut les éviter en stipulant le prix en nature, rachetable sur un pied déterminé.

« Les commissions administratives, ne devant omettre aucune des précautions qui puissent mettre leur gestion à l'abri de tout reproche, ne perdront pas de vue que si, pour des baux ordinaires, il est d'usage d'exiger des cautionnements, elles doivent avec bien plus de raison en exiger pour des baux à longues années.

« Deux moyens se présentent pour mettre leur responsabilité à couvert. Le premier consiste à exiger l'obligation solidaire d'une caution solvable; le second consiste à obliger le concessionnaire à verser d'avance, à titre de cautionnement, tout ou partie de la première année du bail.

« Ce dernier mode me paraît le plus simple pour des administrations collectives dont les membres sont amovibles et révocables. Les cautions obligent à des discussions, et les formalités qu'il faut au surplus observer aujourd'hui pour conserver sur elles des droits d'hypothèque me paraissent peu compatibles avec les soins confiés à ces administrations.

« Ainsi, il me paraît donc préférable de stipuler qu'à titre de cautionnement, le concessionnaire versera, dans la caisse des hospices, une somme déterminée

(g) La loi du 26 germinal an XI (3e série, bull. 272) porte : « Art. 1er. Les fermiers et locataires des biens communaux mis en ferme ou donnés à bail, comme les biens ruraux, terres, prés, bois, ou les moulins, usines, ou maisons d'habitation, seront tenus de payer, à la décharge des communes, et en déduction du prix du bail, le montant des impositions de tout genre assises sur ces propriétés.

« En conséquence de cet article, dit une instruction du ministre de l'intérieur du 29 prairial an XI, tous les baux qui seront passés à l'avenir porteront cette clause avec mention de la loi qui l'ordonne. »

pourraient, par des locations avantageuses, suppléer à l'insuffisance des revenus affectés aux dépenses des communes, et obvier à l'inconvénient des impositions locales dont le montant, onéreux aux contribuables, est également nuisible au recouvrement des contributions ordinaires.....

« Art. 1er. Les biens des communautés d'habitants restés en jouissance commune depuis la loi du 10 juin 1793, et que les conseils municipaux ne jugeront pas nécessaires à la dépaissance des troupeaux, pourront être affermés sans qu'il soit besoin de recourir à notre autorisation, lorsque la durée n'excédera pas neuf années, à l'effet do quoi il est spécialement dérogé aux dispositions du décret du 31 octobre 1804 (9 brumaire an XIII) (1).

---

imputable par portion sur chacune des dix dernières années du bail; en sorte que l'imputation ainsi faite puisse être, à l'expiration, moins sensible pour les intérêts des hospices.....

« Indépendamment de la délibération de la commission, l'arrêté exige également une information *de commodo et incommodo*.

« Cette information, qui ne doit pas être, ainsi que cela se pratiquait souvent autrefois, considérée comme une mesure de simple forme, est une enquête qui tend à faire connaître l'utilité ou le préjudice, la commodité ou l'incommodité qui peuvent résulter d'une opération quelconque relative à l'administration des établissements publics.

« L'arrêté porte qu'elle sera faite dans les formes accoutumées; il sera donc nécessaire de se conformer aux formalités prescrites par l'ordonnance de 1667, titre XXII; mais, au lieu d'être ordonnée par le juge, elle ne le sera que par les sous-préfets.

« Elle devra faire connaître la situation des biens, l'état actuel tant des bâtiments que des terres, l'amélioration dont le tout est susceptible, l'utilité qu'il peut y avoir pour l'établissement de mettre le domaine hors de ses mains pour un temps déterminé, l'avantage qui pourra en résulter, tant par la décharge des réparations et impositions qu'à raison des améliorations qu'un preneur à long terme pourrait y faire.

« On aura soin d'éviter de faire entendre comme témoins des personnes intéressées à l'aliénation à temps; si même on connaît des personnes qui soient d'un avis contraire, il sera bon de les entendre, afin de balancer les inconvénients et les avantages, puisque l'information a pour but de s'assurer du *commodo* et de l'*incommodo*...

....

« Telles sont les dispositions principales que j'ai cru devoir recommander à votre surveillance pour assurer l'exécution de l'arrêté du 7 germinal. Vous en ferez l'application aux biens des *communes* et des administrations d'instruction publique. Il est d'autres dispositions qui ne peuvent se déterminer que par la connaissance des localités; c'est donc aux administrations des lieux à examiner, dans leur sagesse, ce qu'elles croiront utile d'adopter. » (*Voir pour les enquêtes au* § *Aliénations.*)

(1) Sur le mode de jouissance des biens communaux, l'article 2 décidait que

« 2. La mise en ferme de ces biens ne pourra se faire qu'après avoir été délibérée par le conseil municipal, et que sous les clauses, charges et conditions insérées au cahier des charges, qui en sera préalablement dressé par le maire et homologué par le préfet, sur l'avis du sous-préfet.

« 3. Il sera procédé, par le maire, à l'adjudication des baux desdits biens, en présence des adjoints et d'un membre du conseil municipal désigné par le préfet, à la chaleur des enchères, d'après affiches et publications faites dans les formes prescrites tant par l'article 13 de la loi du 5 novembre 1790, et par les dispositions de la loi du 11 février 1791, que par le décret du 12 août 1807 (1).

« 4. Conformément à l'article 1er du décret du 12 août 1807, il sera passé acte de l'adjudication par-devant le notaire désigné par le préfet.

« 5. L'adjudication ne sera définitive qu'après l'approbation du préfet, le délai de l'enregistrement sera de vingt jours après celui où elle aura été donnée, conformément à l'article 78 de la loi du 15 mai dernier.

---

ce mode ne pourrait être changé que par un décret impérial, sur la demande des conseils municipaux et l'avis des autorités administratives locales.

(1) Article 13, titre II de la loi du 5 novembre 1790. « Les baux seront annonces un mois d'avance à la porte des églises paroissiales de la situation et de celles des principales églises les plus voisines, à l'issue de la messe de paroisse, et par des affiches, de quinzaine en quinzaine, aux lieux accoutumés. L'adjudication sera indiquée à un jour de marché, avec le lieu et l'heure où elle se fera. Il y sera procédé publiquement par-devant le directoire du district à la chaleur des enchères, sauf à la remettre à un autre jour, s'il y a lieu. » (*Bull.*, t. 11, p. 100.)

L'article 2 de la loi du 5-11 février 1791 confirme la disposition précédente quant aux formalités à suivre, et exige, à peine de nullité, que les baux soient passés en présence d'un membre du directoire du district ou d'un membre du corps municipal, dans les lieux où il n'y a pas d'administration de district. (*Bullet.*, t. 2, p. 888.)

Le décret du 12 août 1807 concerne les baux à ferme des hospices et des établissements d'instruction publique. L'article 1er, qui est reproduit textuellement par l'article 4 de l'ordonnance ci-dessus du 7 octobre 1818, décide en outre que le droit d'hypothèque sur tous les biens du preneur sera stipulé dans les baux par la désignation, conformément au Code civil. Le cahier des charges de l'adjudication et de la jouissance doit être préalablement dressé; le préfet l'approuve ou le modifie (article 2). Les affiches pour l'adjudication seront apposées dans les formes et aux termes déjà indiqués par les lois et règlements, et en outre un extrait sera inséré dans le journal du lieu de la situation, ou à défaut, dans celui du département, selon qu'il est prescrit par l'article 683 du Code de procédure civile. Il est fait mention du tout dans l'acte d'adjudication (article 3). L'adjudication n'est définitive qu'après l'approbation du préfet, et le délai pour l'enregistrement est de quinze jours (article 5).

« 6. En cas d'opposition légale de la part des habitants au changement de jouissance, le préfet surseoira à l'approbation de l'adjudication, et il en rendra compte à notre ministre secrétaire d'Etat de l'intérieur, pour, son rapport, être par nous statué ce qu'il appartiendra.

(L'art. 18 de la loi municipale a modifié implicitement cette disposition, comme nous le dirons plus loin).

« 7. Les baux des biens communaux et des biens patrimoniaux des communes, pour une durée excédant neuf années, continueront d'être soumis aux règles prescrites par le décret du 28 mars 1801 (7 germinal an IX). »

En adressant aux préfets l'ordonnance que nous venons de rapporter, le ministre de l'intérieur, dans une circulaire du 31 octobre 1818 (*Rec.*, t. 3, p. 388), recommandait à ces fonctionnaires les baux d'une longue durée, comme pouvant être plus favorables aux progrès de l'agriculture, et concourir plus facilement à tirer de leur état de stérilité les terrains restés jusqu'alors incultes et sans produit. « Vous devez, disait le ministre en terminant, diriger vers ce but l'attention des conseils municipaux, avec d'autant plus de raison, que des baux de cette nature assureraient indubitablement aux communes des ressources plus importantes. Vous aurez toutefois à leur rappeler les instructions ministérielles du 12 floréal an IX (2 mai 1801). » (*Voir à la note de la page* 218.)

XXVI. Les règles posées tant par les actes législatifs ci-dessus reproduits que par les instructions ministérielles qui en ont été la suite, n'ont varié qu'en ce qui concerne la durée des baux. Une loi du 25 mai 1835 et l'article 17 de celle du 18 juillet 1837 autorisent les conseils municipaux à régler par leurs délibérations les conditions des baux à ferme ou a loyer dont la durée n'excède pas *dix-huit ans* pour les biens ruraux, et suivant l'article 47 de la loi municipale, ces délibérations, lorsqu'elles ont pour objet des baux d'une plus longue durée, doivent être soumises à l'homologation royale. Aux termes du même article, l'acte passé par le maire, c'est-à-dire le bail lui-même, n'est exécutoire, quelle que soit sa durée, qu'après l'approbation du préfet.

Enfin, l'article 18 de la même loi décidant que toute délibération sur un de ces objets est exécutoire, si, dans les trente jours de l'envoi au préfet, celui-ci ne l'a pas annulée, soit pour violation de la loi ou des reglements, soit sur la réclamation de toute partie intéressée; il résultait de cette dernière disposition, le recours des tiers étant admis, l'obligation de les mettre en demeure de faire valoir leurs motifs d'opposition. En conséquence, une ordonnance royale du 18 décembre 1838 a décidé qu'en pareil cas une enquête préalable était toujours nécessaire. Cette ordonnance a été notifiée à MM. les préfets par une circulaire du 13 mars

1839 (*Bulletin offic. du ministère de l'intérieur,* année 1839, p. 57 et 69.

Telles sont les seules modifications que la législation nouvelle ait introduites dans les règlements précédemment rapportés, qui, du reste, sont maintenus en vigueur, et se recommandent à l'attention des administrations locales comme la plus sûre garantie des intérêts des communes dans la gestion de leur fortune immobilière.

XXVII. Lorsque des communes ou sections réunies, possèdent séparément soit des biens dont les habitants jouissent en commun, soit des droits d'usage sur la propriété des tiers, comme c'est alors d'une simple jouissance de fruits qu'il s'agit, elle appartient exclusivement aux habitants de la section propriétaire ou usagère, et aucune difficulté sérieuse ne peut s'élever entre elle et les autres sections à ce sujet. Mais s'il est question de revenus provenant, par exemple, de la mise en ferme de terrains ou de la vente de coupes de bois, dans ce cas, les deniers doivent nécessairement être versés dans la caisse municipale, pour servir aux besoins de la communauté.

« L'unité de conseil municipal, de maire, de comptabilité et de budget dans l'administration du corps complexe de la commune rendait impossible la distinction réelle des biens en tout ce qu'ils ont d'utile pour l'usufruitier perpétuel. (*Code municipal annoté* par MM. Leber et de Puibusque, p. 344.)

Les droits de sectionnaire ne sont autres, en effet, que ceux de communiste, quant à l'usufruit des biens productifs de revenu appartenant à la section. Il y a plus, c'est que si l'intérêt bien entendu de la commune l'exigeait, la vente d'un bien de section pourrait être poursuivie au profit de la commune entière, soit pour acquitter une dette exigible, soit en cas de dépense urgente à faire, pour éviter de recourir à une perception de centimes additionnels qui surchargerait par trop les contribuables. L'unité communale le veut ainsi.

Si donc les biens d'une section sont amodiés ou vendus, les deniers qui en proviennent doivent être versés dans la caisse municipale, pour être employés aux dépenses générales de la commune. Toutefois, si la section avait des besoins particuliers, le produit de ses biens devrait, autant qu'il serait possible, y être appliqué, tel serait le cas où il s'agirait des dépenses à faire sur son territoire soit pour l'érection d'une chapelle, la construction d'une fontaine, d'un lavoir, etc.

Quant à l'abus que pourraient faire de leur mandat des conseils municipaux dont les membres seraient intéressés à grever une section pour décharger d'autant celles auxquelles ils appartiennent, c'est au préfet à surveiller ces sortes d'injustices, et à y mettre ordre, en refusant son approbation à des délibérations qui en seraient entachées.

De semblables contestations ne peuvent jamais d'ailleurs ressortir à l'autorité judiciaire, puisqu'elles portent uniquement sur la répartition des charges communales, qui est de la compétence exclusive de l'administration. (*Le min. de l'int. au préfet du Jura*, 1er févr. 1837 ; *au préfet du Calvados*, 28 juin 1844, et autres espèces.)

XXVIII. *Droits de chasse et de pêche.* Un décret du 25 prairial an XIII (*Rec. des Circ.*, t. I, p. 380) a disposé en ces termes : « Les maires des communes sont autorisés à affermer le droit de chasse dans les bois communaux, à la charge de faire approuver les conditions de la mise en ferme par le préfet et par le ministre de l'intérieur. »

Depuis la loi municipale de 1837, le fermage de ce produit est rentré dans la catégorie des baux ordinaires et régi comme tel. Il en est de même du droit de pêche mentionné dans l'arrêté du gouvernement du 30 nivôse an XIII.

La loi du 3 mai 1844 sur la police de la chasse n'a rien innové à cet égard.

Il est interdit aux maires de se rendre adjudicataires du droit de chasse dans la commune qu'ils administrent.

XXIX. *Contentieux.* Il résulte d'instructions données par le ministre des finances à la date du 5 janvier 1815, et auxquelles il n'a point été dérogé depuis, que les fermiers et adjudicataires des revenus communaux ne peuvent, sous prétexte de réclamations en indemnité ou autrement, se refuser au payement intégral, aux échéances convenues, du prix de leurs termes ou adjudications, sauf à eux à se pourvoir devant qui de droit pour faire fixer les indemnités qui leur seraient légitimement dues et dont il leur serait tenu compte, soit par remboursement, soit par compensation sur les termes à échoir.

Si donc il y a contestation sur l'interprétation du bail et sur l'exécution des clauses, ou si le fermier réclame des indemnités pour non-jouissance, perte ou toute autre cause, il doit commencer par payer les termes échus. Ses réclamations ne sauraient arrêter le receveur municipal dans ses poursuites en cas de retard.

Quant aux contestations en elles-mêmes, elles sont du ressort des tribunaux (1).

---

(1) On lit dans les *Questions de droit administratif* de M. de Cormenin, t. II, p. 117 :

« Du principe que l'administration n'a de qualité et d'intérêt que pour régler la forme et la durée des baux communaux, et que, cela fait, tout rentre dans le droit commun, il suit :

« Que les tribunaux sont compétents pour statuer sur toutes les contesta-

SECTION II.

DES PROPRIÉTÉS BATIES.

§ 1er. — Règles générales.

XXX. Les propriétés communales bâties sont de deux sortes : les unes, telles que maisons, moulins, usines, etc., productives de revenus ; les autres, savoir : les hôtels de ville, églises paroissiales, presbytères, maisons d'école, casernes, etc., etc., affectées au service public.

Quelques autres participent à la fois de l'une et de l'autre espèce en ce qu'elles ont une destination comme établissements publics, et qu'elles procurent en même temps un revenu par le prix de location que la commune en retire. De ce nombre sont les halles, marchés, abattoirs, salles de spectacle, etc.

XXXI. Les principes généraux que nous avons exposés touchant les biens ruraux, s'appliquent aux propriétés bâties urbaines et autres, comme à tous les immeubles communaux en général. La loi ni les règlements n'ont rien stipulé de particulier relativement à cette nature de propriété, sinon que le conseil municipal ne peut régler les baux que jusqu'à concurrence d'une durée de neuf années (Art. 17 de la loi du 18 juillet 1837); de neuf à dix-huit, l'approbation du préfet suffit. Au delà de ce dernier terme, la délibération n'est exécutoire qu'en vertu d'une ordonnance royale. (Art. 47.)

Quant à l'acte en lui-même, il demeure, dans tous les cas, soumis à la sanction du préfet. (*Id. id.*)

---

tions relatives à l'interprétation et à l'exécution des baux des biens communaux.....

« La raison en est que, quelle que soit leur forme, ces actes n'ont pas d'autre caractère et d'autre intérêt que ceux des conventions entre particuliers. (*Ordonnances* rendues au contentieux, 20 novembre 1815 (Richou), 30 octobre 1834 (Boulletin). »

Le même auteur ajoute, page 378 :

« Du principe que les formes de l'adjudication ne changent pas la nature du contrat, et que la loi, et non la volonté de l'administration ou le caprice des parties, est seule attributive des juridictions, il suit :

« Qu'en matière de baux administratifs, les contestations qui peuvent s'élever, soit entre l'administration et les fermiers, soit, à plus forte raison, entre les sous-fermiers ou des tiers, relativement à la validité, à l'interprétation, à l'exécution et à la résiliation de ces baux, sont du ressort des tribunaux ;

« Qu'ainsi, c'est à l'autorité judiciaire à statuer sur les difficultés concernant les baux des communes. »

XXXII. *Droits d'enregistrement.* C'est ici le lieu de rappeler que l'article 7 de la loi du 16 juin 1824 (7e série, bull. 676), qui dispensait les communes, ainsi que les départements et établissements publics, de payer le droit proportionnel d'enregistrement sur les acquisitions, donations et legs d'immeubles affectés à une destination d'utilité publique, et ne les soumettait qu'à un droit fixe de 10 fr. (et même de 5 quand le prix ne dépassait pas 500 fr.), a été rapporté par l'article 17 de la loi du 18 avril 1831 (9e série, bull. 38), qui décide que ces acquisitions, donations et legs seront soumis aux droits proportionnels d'enregistrement et de transcription hypothécaire établis par les lois existantes.

Il n'est dérogé à cette disposition que pour le cas de l'application de la loi du 7 mai 1841 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique, aux termes de l'article 58 de cette loi.

XXXIII. *Assurances contre l'incendie.* Les règles posées par les instructions ministérielles touchant l'assurance des bâtiments des établissements de bienfaisance ont été déclarées applicables à ceux des communes par une circulaire du 9 août 1842 (*Voir* à l'appendice); ainsi les circulaires précédentes des 14 juillet 1820 (*Rec.*, t. II, p. 62; 21 octobre 1826, t. VI, p. 27, et 9 avril 1829, t. VI, p. 199), qui contiennent des instructions utiles à consulter, intéressent à la fois les communes et les hospices.

La première de ces circulaires, spécialement relative aux édifices départementaux, excluait positivement le mode d'assurance mutuelle comme désavantageux pour les bâtiments publics en général; celle d'octobre 1826 repoussait également l'assurance mutuelle, mais admettait l'assurance à prime, suivant les propositions faites par la Compagnie royale établie à Paris.

L'instruction du 9 avril 1839, en confirmant la précédente, a eu pour objet d'inviter les préfets à ne soumettre dorénavant à l'approbation du ministre que les traités d'assurance relatifs aux établissements qui ont plus de 100,000 fr. de revenu.

Enfin, par celle du 10 août 1836, le ministre, revenant sur les motifs qui avaient fait exclure précédemment le système d'assurance mutuelle, a levé cette interdiction, et tracé, par les traités à conclure avec les diverses compagnies qui offrent le plus de garanties, une marche dont les administrations locales ne doivent plus s'écarter. (*Voir* cette dernière instruction à sa date, à la fin du volume.)

XXXIV. *Poursuites.* Les receveurs municipaux sont tenus de suivre, en vertu de l'acte d'adjudication, le payement aux échéances du prix stipulé en faveur de la commune. En cas de retard dans ce payement, ils emploient, contre l'adjudicataire, les moyens de poursuite requis par la loi, à savoir :

Le *commandement* par ministère d'huissier, à la requête du maire;

La *saisie-exécution* des meubles, en observant les formes prescrites par le Code de procédure.

Ces moyens de poursuite peuvent être employés par les receveurs, sans autorisation spéciale. (*Instruction générale du ministre des finances du* 15 décembre 1826, art. 593, 594 et 618; et art. 737 de celle du 17 juin 1840.)

Quant à la vente des meubles du débiteur et aux autres poursuites judiciaires, l'instruction générale du ministre des finances du 15 décembre 1826 portait, article 595, que ces poursuites devaient être exercées *par les maires* avec l'autorisation des conseils de préfecture. Il y avait erreur en ce point. Une circulaire du ministre de l'intérieur du 5 novembre 1839 a tracé la marche à suivre en pareil cas par le receveur municipal. (*Voir* cette circulaire à sa date, à la fin du volume.)

Nous n'avons pas besoin d'ajouter que ces règles s'appliquent à tous les biens sans distinction.

§ 2. — Bâtiments affectés à un usage public.

XXXV. Il n'y a point non plus de disposition législative ou réglementaire particulièrement applicable à l'administration des bâtiments affectés aux services communaux. Relativement aux halles, marchés, abattoirs, etc., nous traiterons, au chapitre 4, des règles spéciales à ces établissements, quant à la perception des droits de location qui en constituent le produit. A l'égard des hôtels de ville, fontaines publiques, bibliothèques, musées, etc., comme en général pour toutes les propriétés communales sans distinction, le mode d'administration consiste à peu près uniquement à faire exécuter, suivant la marche tracée par les instructions ministérielles, les travaux de construction, de grosses réparations et d'entretien que ces bâtiments exigent; matière qui est traitée spécialement au chapitre 5 de la première partie.

Toutefois, sous le rapport de la propriété, il est quelques édifices communaux qui ont donné lieu à des actes particuliers, soit de législation, soit de jurisprudence, que nous croyons utile de faire connaître : tels sont les églises et presbytères, les édifices consacrés à l'instruction publique et les bâtiments militaires.

XXXVI. *Églises et presbytères*. La loi du 2 novembre 1789 (*Bullet.* t. Ier, p. 21) ayant attribué à l'État la propriété de tous les biens ecclésiastiques, et celle du 24 août 1793 (art. 41 et 42, *Bullet.*, t. VII, p. 324) ayant statué de même à l'égard des biens meubles et immeubles des communes, les églises et les presbytères furent mis, par le fait de ces dispo-

sitions soit comme biens de l'église, soit comme propriétés communales, sous la main du domaine. Les choses étaient en cet état, et une partie de ces immeubles avaient été vendus au profit du trésor, lorsque fut rendue, à la suite du concordat, la loi du 18 germinal an X, dont l'article 72 dispose :

« Les presbytères et les jardins attenants, non aliénés, seront rendus aux curés et desservants des succursales ; à défaut de ces presbytères, les conseils généraux des communes sont autorisés à leur procurer un logement et un jardin (1). »

Un arrêté du gouvernement du 8 ventôse an XI, non inséré au *Bulletin des lois*, décida qu'en exécution de cet article, les conseils municipaux délibéreraient sur le mode le plus convenable de lever les sommes à fournir par la commune pour subvenir à ces dépenses.

Plus tard, le conseil d'État, consulté sur la question de savoir si les communes étaient devenues propriétaires des églises et presbytères qui leur avaient été abandonnés en exécution de la loi de germinal an X, déclara, dans un avis du 2 pluviôse an XIII, approuvé le 6 du même mois, *que lesdits églises et presbytères devaient être considérés comme propriétés communales*. (*Rec. des circ.*, t. Ier, p. 365.)

Ce principe fut confirmé par un décret du 17 mars 1809, portant que les articles 72 et 75 de la loi du 18 germinal an X s'appliquaient aux églises et presbytères qui, ayant été aliénés, étaient rentrés dans la main du domaine pour cause de déchéance (2).

XXXVII. La question de propriété, en ce qui concerne les églises, ne

---

(1) Il n'est pas inutile d'ajouter que cette autorisation a été interprétée par l'article 4 du décret du 11 prairial an XII, comme obligeant impérativement les communes, du moins quant au logement.

L'article 75 de la même loi est ainsi conçu :

« Les édifices anciennement destinés au culte catholique, actuellement dans les mains de la nation, à raison d'un édifice par cure et succursale, seront mis à la disposition des évêques par arrêtés des préfets. »

(2) Voici le texte de ce décret : « Art. 1er. Les dispositions des articles ci-dessus de la loi du 18 germinal an X sont applicables aux églises et aux presbytères qui, ayant été aliénés, sont rentrés dans la main du domaine pour cause de déchéance.

« 2. Néanmoins, dans le cas de cédules souscrites par les acquéreurs déchus à raison du prix de leur adjudication, le remboursement du montant de ces cédules sera à la charge de la paroisse à laquelle l'église et le presbytère seront rendus.

« Comme aussi, dans le cas où les acquéreurs déchus auraient commis des dégradations par l'enlèvement de quelques matériaux, ils seront tenus de verser la valeur de la dégradation dans la caisse *de la commune*, qui, à cet effet, est mise aux lieu et place du domaine. »

rencontra pas, d'ailleurs de difficulté; c'était, pour les communes, un droit onéreux qu'on ne chercha point à leur contester; mais il n'en fut pas de même à l'égard des presbytères, dont les fabriques revendiquèrent la propriété, tant en vertu des lois anciennes, dont elles prétendaient se faire un titre, qu'à la faveur de l'obscurité des termes de la nouvelle législation, qui avait, en effet, besoin d'être interprétée (1).

Cependant, outre l'avis précité du conseil d'État du 2 pluviôse an XIII, outre le décret du 17 mars 1809, des actes nombreux de jurisprudence, rendus à diverses époques, n'avaient cessé de repousser cette prétention. Ainsi, d'autres avis du conseil d'État des 29 frimaire et 24 prairial an XIII, un avis du comité de l'intérieur du 12 juin 1809, des ordonnances rendues au contentieux les 15 juin 1832, 8 janvier 1836; enfin des arrêts de la cour royale de Poitiers du 20 février 1835, de celle de Paris du 29 décembre de la même année, avaient successivement consacré ce point de droit, qu'aux communes appartenait la propriété des presbytères invendus.

D'une autre part, il faut remarquer que la loi de germinal an X, en chargeant les conseils municipaux de procurer, à défaut de presbytère, un logement et un jardin aux curés et desservants, avait décidé implicitement la question. Évidemment, c'est parce que l'État grevait les communes de l'obligation de loger leurs pasteurs, que, pour leur rendre la charge moins lourde, il leur abandonnait les anciens presbytères non aliénés.

Un décret du 30 mai 1806 (2) (*Rec. des cir.*, t. Ier, p. 460) a mis depuis, il est vrai, les fabriques en possession des presbytères supprimés

---

(1) Elles invoquaient le décret du 7 thermidor an XI (3e série, bull. 303) portant, article 2, que les biens des fabriques supprimées seront réunis à ceux des églises conservées et dans l'arrondissement desquelles ils se trouvent.

(2) « Art. 1er. Les églises et presbytères qui, par suite de l'organisation ecclésiastique, seront supprimés, font partie des biens restitués aux fabriques et sont réunis à celles des cures et succursales dans l'arrondissement desquelles ils seront situés. Ils pourront être échangés, loués ou aliénés au profit des églises et des presbytères des chefs-lieux..................................

....

« Art. 4. Le produit des locations ou aliénations des églises, et les revenus des biens pris en échange, seront employés, soit à l'acquisition des presbytères, ou de toute autre manière, aux dépenses du logement des curés et desservants dans les chefs-lieux de cure ou de succursale où il n'existe pas de presbytère. »

Cette disposition n'a point été, comme on l'avait d'abord pensé, modifiée par les articles 3 et 4 de l'ordonnance réglementaire du 3 mars 1825; une lecture attentive du premier de ces articles suffit en effet pour le démontrer. (*Le min. de l'int. au préfet de l'Eure.* — Septembre 1842.)

Les prescriptions de ce décret ont été étendues aux maisons vicariales non

par la nouvelle organisation ecclésiastique ; mais en même temps, il leur a imposé la charge de pourvoir au logement des curés et succursalistes ; charge qu'elles supportent encore aujourd'hui en exécution du décret du 30 décembre 1809, sauf le concours des communes, on cas d'insuffisance de leurs revenus.

On voit donc que l'attribution faite aux communes de la propriété des presbytères conservés, et aux fabriques de celle des presbytères supprimés, s'explique d'elle-même par l'obligation, dont les unes et les autres demeuraient chargées, de loger les curés et desservants des paroisses.

XXXVIII. Au surplus, le conseil d'Etat, saisi de nouveau de cette grave question, a rendu, le 3 novembre 1836, après une discussion solennelle, un avis d'où il résulte :

1° Qu'on doit faire une distinction entre les églises et les presbytères remis par l'Etat, pour le service du culte, dans les cures et succursales rétablies en exécution de la loi du 18 germinal an X, et les églises et les presbytères qui, demeurés sans emploi après l'organisation ecclésiastique, ont fait l'objet du décret de concession du 30 mai 1806 ;

2° Que les édifices de la première catégorie appartiennent aux communes, et ceux de la seconde aux fabriques ;

3° Que les communes sont devenues propriétaires à titre définitif et incommutable ; d'où il suit qu'elles ne sauraient perdre leurs droits par cela seul que leur église, établie en exécution du concordat, aurait été depuis ou même serait ultérieurement supprimée et réunie à une autre église par suite de changements administratifs apportés dans les circonscriptions des cures et succursales ;

5° Qu'en cas de difficulté entre une fabrique et une commune sur la question de propriété de ces édifices, c'est à l'autorité administrative à en connaître, parce que cette question puise sa solution dans des actes de haute administration dont elle peut seule apprécier l'étendue et les effets ; et qu'à raison tant de la nature contentieuse de semblables difficultés que de l'origine nationale des biens contestés, le litige doit être soumis au conseil de préfecture, sauf le recours au conseil d'Etat (1).

---

aliénées, ni concédées par celui du 8 novembre 1810, notifié aux préfets le 27 du même mois. (*Rec. des circ.*, t. II, p. 241.)

Enfin, un autre décret du 31 juillet 1806 (4e série, bull. 3) dispose en ces termes : « Les biens des fabriques des églises supprimées appartiennent aux fabriques des églises auxquelles ces églises sont réunies, quand même ces biens seraient situés dans des communes étrangères. »

(1) Nous croyons devoir donner ici le texte même de l'avis du 3 novembre 1836 :

« Le conseil d'État, etc.;

« Vu la loi du 18 germinal an X, les avis du conseil d'État des 3 nivôse,

En annonçant aux préfets qu'il adopte cet avis (*Circulaire* du 23 juin 1838), le ministre de l'intérieur les invite à le prendre pour règle des instructions qu'ils adresseront sur cet objet aux administrations municipales; puis il ajoute :

« Si, malgré vos observations et vos conseils, de nouvelles contesta-

---

2 pluviôse et 21 prairial an XIII; l'arrêté du 7 thermidor an XI, les décrets des 30 mai et 31 juillet 1806, 7 mars et 30 décembre 1809, l'ordonnance du roi du 3 mars 1825; — Considérant que l'article 72 de la loi du 18 germinal an X ayant rendu aux curés et desservants les presbytères et jardins y attenants, il s'est élevé la question de savoir si cette disposition renfermait une simple affectation au service du culte d'un édifice appartenant à l'État, ou bien si elle avait transporté aux communes la propriété des presbytères, en compensation de la charge, à elles imposée, de fournir un logement aux curés et desservants; — Considérant que cette question de propriété a été formellement résolue en faveur des communes par les avis du conseil d'État des 3 nivôse et 2 pluviôse an XIII, avis approuvés et ayant par conséquent force de lois; — Considérant que les lois et décrets invoqués en faveur des fabriques, loin d'infirmer le droit des communes, le confirmeraient, au contraire, s'il en était besoin; — Que si les presbytères ont été sous la main de la nation en vertu de la loi du 2 novembre 1789, relative aux biens ecclésiastiques, et non en vertu de la loi du 24 août 1793, relative aux biens communaux, il faut remarquer que cette même loi met à la charge de l'État, le logement des ministres du culte, obligation imposée de tout temps, et notamment par l'édit de 1695, aux communautés d'habitants; que cette circonstance explique suffisamment pourquoi l'État, en se substituant à une obligation spéciale des communes, s'est emparé des biens communaux destinés à l'accomplissement de cette obligation; — Qu'au surplus, en admettant même que les presbytères aient été mis, en 1789, à la disposition de la nation, à titre de biens ecclésiastiques, et non à titre de biens communaux, ce qu'il importe de savoir, ce n'est pas à quelle condition l'État a acquis la propriété des presbytères, mais en faveur de qui il s'est dépouillé de cette propriété; — Que les avis du conseil d'État ci-dessus cités établissent qu'il y a eu, de la part de l'État, abandon de la propriété des presbytères par la loi du 18 germinal an X, et que cet abandon a eu lieu au profit des communes; que même cet abandon ne pouvait avoir eu lieu au profit des fabriques, puisqu'elles n'existaient pas lorsque la loi du 18 germinal an X a été rendue, et qu'elles n'ont commencé à être dotées que par l'arrêté du 7 thermidor an XI; — Considérant que si le décret du 30 mai 1806 a compris dans les biens restitués aux fabriques les églises et presbytères supprimés par suite de l'organisation ecclésiastique, il faut remarquer que ce même décret dispose que le produit de la location ou de la vente desdits édifices sera employé aux dépenses du logement des curés ou desservants; qu'ainsi l'abandon de ces presbytères n'est pas fait aux fabriques purement et simplement, mais sous la condition d'en affecter l'émolument à l'accomplissement d'une obligation qui est à la charge des communes et non à la charge des fabriques (a); — Qu'ainsi se ma-

(a) Voir, au chapitre V de la première partie, l'avis du conseil d'État du 21 août 1839 sur la question relative au payement de l'indemnité de logement due aux curés et desservants.

tions de cette nature avaient lieu entre les communes et les fabriques, et étaient portées devant les tribunaux ordinaires, vous auriez alors à élever le conflit d'attributions dans les formes réglées par les ordonnances royales des 1er juin 1827 et 12 mars 1831. »

XXXIX. Cette question, une fois résolue, reste à examiner celle que fait naître l'exécution de l'ordonnance du 3 mars 1825, relative aux distractions des parties superflues des presbytères, dans l'intérêt du service communal (1).

---

nifeste de nouveau la relation entre la propriété des presbytères et l'obligation d'y loger les curés et desservants, relation sur laquelle se fonde le droit de propriété des communes sur les presbytères des paroisses *conservées*, puisque ta charge de fournir le logement aux curés et desservants leur est imposée par l'article 92 du décret du 30 décembre 1809; que, dans tous les cas, le décret du 30 mai 1806 n'étant relatif qu'aux églises et presbytères *supprimés* le droit de propriété qui peut en résulter pour les fabriques ne peut s'étendre aux églises et presbytères conservés; — Considérant que les explications ci-dessus s'appliquent au décret du 17 mars 1809, et que même il est à remarquer que, tandis que le § 1er de l'article 2 met à la charge des fabriques les remboursements dus aux acquéreurs déchus des presbytères qui avaient été abandonnés aux fabriques, te § 2e du même article fait profiter les communes des dommages-intérêts dont lesdits acquéreurs déchus pouvaient être débiteurs; — Qu'il résulte aussi de l'ensemble des lois, avis et décrets relatifs à la propriété des presbytères, qu'elle a été abandonnée par l'Etat aux communes, en compensation de fournir le logement qui leur était imposé; que l'attribution aux fabriques des presbytères supprimés a été faite sous des conditions qui confirment ce principe, et qu'elle doit, d'ailleurs, être renfermée dans ta limite posée par les décrets; — Que l'ordonnance du 3 mars 1825 n'a pu ni voulu infirmer les droits de propriété établis par des lois ou par des actes ayant force de loi; — Qu'en effet si l'article 4 de cette ordonnance suppose que l'abandon fait par la loi du 18 germinal an X (8 avril 1802) a eu lieu au profit des fabriques, l'article 1er de la même ordonnance reconnaît le principe que la distraction des parties superflues des presbytères peut avoir lieu au profit des communes et ne subordonne cette distraction à aucune indemnité en faveur des fabriques;

« Est d'avis que la propriété des presbytères des paroisses conservées par l'organisation ecclésiastique appartient aux communes dans la circonscription desquelles ces paroisses sont situées, et que la distraction des parties superflues desdits presbytères doit être ordonnée sans indemnité pour les fabriques. »

(1) Cette ordonnance (8e série, bull. no 55) porte:

« Art. 1er. A l'avenir, aucune distraction de parties superflues d'un presbytère, pour un autre service, ne pourra avoir lieu sans notre autorisation spéciale, notre conseil d'Etat entendu.

« Toute demande à cet effet sera revêtue de l'avis de l'évêque et du préfet, et accompagnée d'un plan qui figurera le logement à laisser au curé ou desservant, et la distribution à faire pour isoler le logement.

« Toutefois, il n'est point dérogé aux emplois et dispositions régulièrement faites jusqu'à ce jour. »

Un arrêté des consuls du 4 nivôse an XI exigeait également, en pareil cas, une autorisation et l'avis de l'évêque.

On a objecté que les termes de cette ordonnance autorisaient bien à employer *à un autre service* les parties distraites; mais on a contesté aux communes le droit de les vendre, même en vertu de l'ordonnance royale qui a autorisé la distraction. En un mot, suivant cette opinion, les distractions de presbytère ne pourraient jamais avoir lieu qu'autant que la portion distraite devrait être affectée à un service municipal.

Une pareille interprétation ne nous paraît pas admissible. Ce n'est pas seulement par induction qu'on pourrait établir une telle restriction au droit de propriété des communes. Si le législateur avait voulu, en effet, prononcer cette interdiction, il l'eût fait par une disposition formelle, et non par quelques mots, fort peu explicites d'ailleurs, jetés d'une manière incidente dans un article d'ordonnance, où rien, du reste, n'annonce une semblable intention.

XL. En principe, les communes propriétaires des presbytères n'ont qu'une obligation de logement à l'égard des curés et desservants. Sans doute il a fallu ne pas laisser les conseils municipaux seuls juges de l'étendue de cette obligation, et ne pas leur permettre de réduire dans des limites trop étroites l'habitation des ministres du culte, ou de la modifier suivant leur caprice. Voilà pour quels motifs est intervenue l'ordonnance du 3 mars 1825, qui soumet les distractions des parties superflues de presbytère à l'autorisation préalable du gouvernement. Or, il est certain que les demandes de distraction qui ne seraient fondées que sur le désir de troubler le ministre du culte dans sa jouissance, ou d'augmenter, sans nécessité présente, les ressources de la commune, devraient être repoussées : c'est pour cela que l'ordonnance a dû, sans rien prescrire d'ailleurs en termes positifs, se placer néanmoins dans l'hypothèse où la distraction serait demandée *pour un autre service*. Mais ces expressions n'emportent d'autre idée que la justification à faire par la commune qui sollicite la distraction des besoins d'un service à établir. Elles iraient contre le but de l'ordonnance, si on les entendait en ce sens qu'il ne serait pas possible de vendre la partie distraite, alors même que le prix devrait être employé à créer un service indispensable. Ainsi, par exemple, on admet que la distraction pourrait être autorisée s'il s'agissait de bâtir, sur l'emplacement distrait, une maison d'école ; et si, pour cette construction, il fallait céder à un voisin une portion du terrain distrait en échange d'une autre parcelle indispensable, cette cession ne pourrait avoir lieu ! Il y aurait là contradiction manifeste; et telle n'a pas été certainement l'intention du législateur.

XLI. En résumé, nous pensons que l'avis du conseil d'État ci-dessus rappelé sur la question de propriété des presbytères, définitivement résolue aujourd'hui en faveur des communes, ne laisse plus subsister aucun doute

sur la faculté qui appartient à celles-ci de disposer des parties distraites, soit pour l'établissement d'un service communal, soit par voie d'aliénation, d'échange ou de toute autre manière, sauf néanmoins à stipuler les conditions d'isolement de toutes les autres clauses propres à garantir le desservant de tout trouble dans sa jouissance (1).

XLII. C'est dans le même but qu'une disposition générale des ordonnances de distraction de presbytère, concertée entre l'administration des cultes et celle de l'intérieur, porte qu'en cas de nouvelle destination de la partie distraite, la commune sera de nouveau soumise à la condition de l'autorisation préalable à accorder dans les formes prescrites par l'article 1er de l'ordonnance réglementaire du 3 mars 1825.

XLIII. Nous ferons observer, en terminant, que les discussions qui se sont élevées si fréquemment jusqu'ici en cette matière, et dont le moindre inconvénient est d'entretenir de fâcheuses divisions entre les fabriques et les communes, sont d'ailleurs sans véritable intérêt, puisqu'il faut toujours, en définitive, que les communes viennent au secours des fabriques, quand les revenus de ces dernières sont insuffisants relativement à leurs obligations.

XLIV. *Édifices affectés à l'instruction publique.* Il convient de rappeler ici dans leur ordre les diverses dispositions législatives qui ont déterminé les charges des communes relativement à l'entretien des édifices universitaires.

Les colléges royaux ont été créés sous le titre de *Lycées* par la loi générale sur l'instruction publique du 11 floréal an X (4e série, bull. 186).

Cette loi porte, article 40 : « Les bâtiments des lycées seront *entretenus* aux frais des villes où ils seront établis. »

Un décret du 17 septembre 1808 (4e série, bull. 206) reproduit textuellement, article 13, l'article 40 de la loi de floréal an X, et en étend les dispositions aux bâtiments des académies, parce que ces bâtiments ont la même destination que ceux des lycées. Il statue sur les moyens d'exécution en prescrivant aux villes de porter chaque année à leur budget pour être vérifiée, réglée et allouée par l'autorité compétente, la somme nécessaire à l'*entretien et aux réparations* de ces établissements.

---

(1) Plusieurs ordonnances ont été rendues récemment dans ce sens ; nous citerons notamment celles du 22 décembre 1838 (*Ardennes, Fagnon*), du 27 juillet 1839 (*Marne, Sommepy*), qui ont autorisé la distraction des parties superflues du presbytère pour être vendues au profit de la commune.

Il suit du même principe que le desservant n'a droit à aucune indemnité et ne peut imposer aucune condition pour la privation de jouissance que lui occasionne la distraction autorisée : c'est ce qui a été également décidé dans plusieurs espèces, entre autres par un avis du comité de l'intérieur du 18 juin 1836. (*Mayenne, Chantrigné.*)

Ensuite est intervenu le décret du 9 avril 1811 (4e série, bull. 363) qui a concédé aux départements, arrondissements et communes la propriété des bâtiments nationaux alors occupés pour le service de l'administration, des cours et tribunaux et de l'instruction publique.

Cette concession, aux termes de l'article 3 du décret, est faite à la charge par les communes (pour ce qui concerne les bâtiments affectés à l'instruction publique) d'acquitter à l'avenir la contribution foncière (1), et de *supporter aussi les grosses et menues réparations*, suivant les règles et dans les proportions établies par les lois.

Un autre décret du 15 novembre 1811 (4e série, bull. 402) décide, article 3, que « les communes, dont les colléges seront érigés en lycées, continueront à pourvoir aux dépenses de premier établissement et à l'entretien des locaux en ce qui concerne les *grosses réparations*. »

Enfin l'article 71 de l'ordonnance du 17 février 1815 (5e série, bull. 80) porte que les communes continueront de fournir et d'entretenir de *grosses réparations* les édifices nécessaires aux universités, facultés et colléges.

XLV. Quelques villes se sont autorisées des termes dans lesquels statuaient ces deux dernières dispositions, pour prétendre qu'elles ne devaient être tenues que des grosses réparations et non des dépenses d'entretien des bâtiments universitaires. Cette prétention a dû être repoussée comme dépourvue de fondement légal.

D'abord, il faut remarquer que le décret d'avril 1811 concédait gratuitement aux villes la propriété des édifices occupés pour le service de l'instruction publique, et qu'il était dès lors naturel qu'il leur imposât, en retour, la continuation des charges qu'elles supportaient déjà, soit comme *occupant* selon le droit commun, soit par application des règlements antérieurs; tandis que le décret du 15 novembre 1811 statuait sur *les lycées à créer*. Ici les conditions n'étaient plus les mêmes pour les villes, que ce décret considère comme propriétaires, à titre onéreux, des édifices où les nouveaux lycées seront établis. Aussi, en raison de cette position moins favorable, le législateur les charge-t-il seulement *des frais de premier établissement et des grosses réparations*. Mais on ne saurait voir dans cette restriction aucune dérogation aux principes posés en ce qui concerne les lycées déjà établis, et le bon sens se refuse à admettre que le législateur, au moment où il vient d'imposer aux villes, d'une manière aussi précise, et par des motifs qu'il a pris soin de développer, la charge d'*en-*

(1) Comme on l'a vu pages 163 et suivantes, les immeubles communaux affectés à un service public ne sont point passibles de l'impôt foncier.



tretenir les bâtiments dont il les a déclarées propriétaires, ait voulu rapporter subitement sa décision, sans même motiver un changement aussi brusque dans une jurisprudence qui datait de l'organisation de l'instruction publique, c'est-à-dire de la loi de floréal an X.

Quant à l'ordonnance du 17 février 1815, il suffit de faire observer que cet acte a été rapporté avant d'avoir été mis à exécution, et que d'ailleurs une ordonnance ne pouvait changer les dispositions formelles d'une loi, et surtout d'une loi organique.

Déjà le conseil d'État avait reconnu en principe (16 décembre 1830, *Paris*) que la législation mettait à la charge des villes tous les bâtiments consacrés à l'instruction publique. Un arrêt de la cour de cassation, en date du 17 mars 1836, n'a pas été moins explicite. En voici le texte :

« La cour, — Attendu que la ville de Poitiers est propriétaire des bâtiments du collége ; qu'à ce titre, elle doit seule contribuer, avec le propriétaire voisin, aux réparations du mur mitoyen entre eux ; que ce principe du droit commun n'a reçu aucune modification des lois spéciales aux établissements universitaires ; qu'en effet l'article 40 de la loi organique de l'instruction publique du 11 floréal an X, et, depuis, le décret du 9 avril 1811, qui a concédé aux communes, pour cette destination, ceux des édifices dont elles n'étaient pas encore propriétaires, ont mis à leur charge toute espèce de réparations, sans distinction de grosses ou de menues ; qu'en le jugeant ainsi, l'arrêt attaqué a fait une juste application des principes et n'est contrevenu à aucune loi, rejette, etc. »

XLVI. Il faut donc considérer comme un principe désormais hors de contestation, que les bâtiments des colléges, académies et facultés, et, en général, tous ceux qui sont affectés au service de l'instruction publique doivent être *entretenus*, aussi bien que réparés, aux frais des villes. C'est un point sur lequel la jurisprudence administrative n'a jamais varié (1).

XLVII En ce qui concerne particulièrement les bâtiments des Acadé-

---

(1) On lit dans une circulaire du 16 avril 1817 (*Rec.*, t. III, p. 192) :

« L'ordonnance du 12 mars dernier (sur les revenus et dépenses des colléges royaux, les bourses communales, etc.) ne parle pas des bâtiments dans lesquels les colléges royaux sont placés. De ce silence, il ne faut pas cependant conclure que les communes où ils sont situés n'ont point à pourvoir à leur entretien.

« L'obligation de pourvoir à l'entretien de ces bâtiments leur a été formellement imposée par les décrets et ordonnance des 17 septembre 1808, 15 novembre 1811 et 17 février 1815. Les dispositions de ces décrets et ordonnance n'ont été ni modifiées ni rapportées. Ainsi, la législation reste la même et dans toute sa force, tant pour les colléges royaux que pour les bâtiments des universités et des facultés. »

mies, l'importance et l'étendue de ces édifices se règlent sur les besoins de l'enseignement : plus grands pour une académie qui embrasse toutes les facultés que pour celle qui en a moins, ils doivent offrir autant de salles qu'en exigent les cours d'instruction susceptibles d'être en même temps en exercice.

Ces salles doivent être entièrement et convenablement disposées aux frais de la commune.

Du reste, il n'est point dû de logement aux personnes attachées à l'Académie. Si néanmoins, dans le local choisi pour l'établissement, il se trouvait quelques parties où le recteur pût se loger et placer son bureau, la ville n'y mettrait pas d'obstacle, mais elle n'aurait à faire pour cela aucune dépense, et n'entrerait pour rien dans les dispositions qui pourraient être nécessaires pour approprier, soit à cet usage, soit à quelqu'autre de même nature, une portion quelconque de cet édifice. (*Circul. du min. de l'int.* du 23 juin 1810 ; *Rec.*, t. II, p. 188.)

XLVIII. *Maisons d'école.* Relativement aux maisons d'école, la loi du 28 juin 1833 (9e série, bull. 105) a déterminé d'une manière précise les obligations des communes. Aux termes de l'article 9, toute commune est tenue, soit par elle-même, soit en se réunissant à une ou plusieurs communes voisines, d'entretenir au moins une école primaire élémentaire.

L'article 10 veut que celles dont la population excède 6,000 habitants aient une école primaire supérieure.

Aux termes de l'article 12, il doit être fourni à tout instituteur communal, outre le traitement, un local convenablement disposé, tant pour lui servir d'habitation que pour recevoir les élèves ; et l'article 13 décide qu'à défaut de fondations, donations et legs qui assurent l'effet de cette disposition, il y sera pourvu au moyen d'une imposition spéciale, votée par le conseil municipal, ou à défaut de ce vote, établie par une ordonnance royale. Cette imposition, qui est autorisée chaque année par la loi de finances, ne peut excéder 3 centimes additionnels au principal des quatre contributions directes (1).

XLIX. En cas d'insuffisance de ces trois centimes, et lorsque les communes n'auront pu procurer un local ni assurer un traitement à l'instituteur, le département est appelé à y concourir jusqu'à concurrence de deux centimes additionnels ; et enfin, en cas d'insuffisance des centimes communaux et départementaux, le ministre de l'instruction publique y pour-

(1) La loi de 1833 (article 13) établissait que ces centimes porteraient sur les contributions foncière, personnelle et mobilière seulement ; mais l'article 4 de la loi des recettes du 17 août 1835 a changé cette disposition, en décidant que ces centimes seraient prelevés au principal des quatre contributions.

voit au moyen de subventions prélevées sur le crédit alloué pour l'instruction primaire au budget de l'État (art. 13).

L. Rien, comme on voit, dans ces dispositions, ne fait aux communes une obligation formelle d'acheter ou de faire construire des maisons d'école. Tout ce que la loi semble exiger, c'est qu'un local convenable soit fourni à l'instituteur ; qu'il appartienne à la commune ou qu'il soit pris à loyer, c'est ce dont la loi ne s'est pas occupée.

Toutefois l'ordonnance réglementaire du 16 juillet 1833 (9e série, bull. 141) décide, article 3, que les maires des communes qui ne possèdent point de locaux convenablement disposés, tant pour servir d'habitation à leurs instituteurs que pour recevoir les élèves, et qui ne pourraient en acheter ou en faire construire immédiatement, s'occuperont sans délai de louer des bâtiments propres à cette destination, et que, pendant la durée du bail, qui ne pourra excéder six années, les conseils municipaux prendront les mesures nécessaires pour se mettre en état d'acheter ou de faire construire des maisons d'école, soit avec leurs propres ressources, soit avec les secours qui pourraient leur être accordés par le département ou par l'État.

LI. Nous devons ajouter que, par une ordonnance du 25 mars 1838 (9e série, bull. 567), le délai de six ans qui avait été accordé aux communes par la disposition qui précède a été prorogé jusqu'au 1er janvier 1844, et qu'une autre ordonnance du 26 décembre 1843 a étendu ce délai jusqu'au 1er janvier 1850.

Ainsi, et jusqu'à l'expiration de ce délai, les dépenses d'acquisition ou de construction des maisons d'école doivent être considérées comme facultatives, puisqu'il n'y a pas obligation actuelle.

LII. On a élevé la question de savoir si, ce délai expiré et la dépense devenue obligatoire pour les communes, il ne devrait pas être procédé, en cas de refus de leur part de satisfaire aux dispositions de la loi de 1833, conformément aux règles tracées par celle du 18 juillet 1837 (art. 39), c'est-à-dire par voie d'allocation d'office au budget municipal, en vertu d'une ordonnance du roi pour les communes dont le revenu est de 100,000 francs et au-dessus, et par arrêté du préfet, en conseil de préfecture, pour celles dont le revenu est inférieur; ou si, à défaut de ressources, il n'y aurait pas lieu de provoquer une imposition extraordinaire dans les limites du maximum déterminé pour les dépenses obligatoires, suivant ce que prescrit le dernier paragraphe du même article.

Nul doute que le droit de l'administration n'aille jusqu'au pouvoir de contraindre les communes à l'exécution de la loi par les moyens que la loi elle-même met à sa disposition; mais quelques explications sont ici nécessaires.

L'article 30 (n° 12) de la loi du 18 juillet 1837, déclare obligatoires, pour les communes, les dépenses de l'instruction publique, conformément aux lois.

Mais il ne suffit pas qu'une dépense ait été déclarée *obligatoire* en principe, il faut, en outre, que sa *quotité obligatoire* ait été fixée, soit par la loi même, soit par l'autorité compétente sur une base légale. Or, ici c'est la loi du 28 juin 1833 qui détermine elle-même la quotité obligatoire ; savoir les trois centimes spéciaux dont le prélèvement est autorisé par l'article 13, dans les termes suivants :

« En cas d'insuffisance des revenus ordinaires, pour l'établissement des écoles primaires communales, élémentaires et supérieures, il y sera pourvu au moyen d'une imposition spéciale votée par le conseil municipal, ou, à défaut du vote de ce conseil, établie par ordonnance royale. Cette imposition, qui devra être autorisée chaque année par la loi de finances, ne pourra excéder trois centimes additionnels au principal, etc. »

Il est évident, d'après cet énoncé, qu'aucune imposition extraordinaire ne peut être ordonnée d'office au delà de la limite de trois centimes. On ne peut nier, à la vérité, que, la plupart du temps, cette surimposition ne soit insuffisante relativement à la dépense qu'exige l'acquisition ou la construction d'une maison réunissant les conditions nécessaires au logement de l'instituteur et à la tenue d'une école, ce qui suppose une certaine étendue et conséquemment un prix assez considérable. Mais quelque grave que puisse paraître cette objection, elle est sans force en présence des dispositions formelles de la loi qui, d'ailleurs, en créant un fonds de subvention pour secourir les communes, a pourvu autant qu'il était possible à la difficulté. La règle pour les impositions d'office est donc toute tracée.

LIII. Mais la limite de trois centimes, incontestable quand il s'agit d'impositions, cesse-t-elle d'être applicable quand la commune a des fonds libres? La négative ne nous semble pas douteuse.

S'il suffisait pour déterminer la *quotité* d'une dépense obligatoire de constater les besoins du service, la chose serait fort simple ; mais il n'en est ainsi pour aucune des dépenses qualifiées obligatoires par la loi du 18 juillet 1837, et les dépenses de l'instruction publique sont à cet égard dans le même cas que les autres.

Aux termes de l'article 39 déjà cité, de cette loi, quand il y a lieu de porter d'office, dans les budgets communaux, une dépense obligatoire, de deux choses l'une : ou cette dépense est annuelle et *fixe* de sa nature, et alors elle est inscrite pour sa quotité réelle, ou elle est annuelle et *variable*, et, dans ce cas, elle est portée pour *sa quotité moyenne des trois dernières années.*

Or, comme il s'agit ici d'une dépense qui rentre dans cette dernière catégorie, la conséquence serait que l'allocation d'office ne pourrait être autorisée que jusqu'à concurrence de la moyenne des dépenses faites pour le service de l'instruction primaire pendant les trois années précédentes; résultat qui serait assurément moins favorable aux intérêts de ce service que l'allocation dans la limite légale des trois centimes.

Ajoutons que les dépenses obligatoires ne sont pas les seules nécessaires et même indispensables. Beaucoup de dépenses facultatives le sont au même degré : ainsi, les subventions aux hôpitaux, l'éclairage dans les villes et autres dépenses de sûreté et de salubrité ont certainement une importance tout aussi grande, bien que la loi ne les ait pas déclarées obligatoires. S'il était loisible à l'administration d'appliquer, avant tout et sans mesure, les ressources disponibles des communes aux seules dépenses obligatoires, les communes en seraient réduites à s'imposer extraordinairement pour leurs *dépenses facultatives*, et l'on tomberait dans le grave inconvénient de multiplier encore les centimes additionnels qui pèsent déjà si lourdement aujourd'hui sur les contribuables.

Nous ferons remarquer, au surplus, que le ministère de l'instruction publique a reconnu, sans hésiter, que les communes qui ont des fonds disponibles ne sauraient être contraintes *d'office* à consacrer à l'instruction primaire une somme plus forte que le produit des trois centimes qui pourraient être imposés obligatoirement, en cas d'insuffisance de leurs revenus.

LIV. *Formes à suivre.* Une circulaire du 20 octobre 1835 (*Voir* à la fin du vol.) prescrit à MM. les préfets, lorsque les demandes en établissement de maisons d'école sont accompagnées d'une proposition d'allocation sur les fonds généraux de l'instruction primaire, d'adresser les pièces d'abord au ministre de l'instruction publique, qui les transmet ensuite à celui de l'intérieur avec l'avis du secours accordé à la commune.

Les pièces à produire sont, lorsqu'il s'agit d'une acquisition, celles que nous avons énumérées page 206 ; si l'opération doit avoir lieu à l'aide d'une imposition extraordinaire ou d'un emprunt, on en trouvera l'indication au chapitre 7; ci-après.

Dans tous les cas, il doit être procédé préalablement à une enquête *de commodo et incommodo*, conformément à l'instruction ministérielle du 20 août 1825 (*voir* page 207), et le procès-verbal doit en être produit, ainsi que la réponse du conseil municipal, aux réclamations qui auraient pu s'élever contre le choix du local.

(Nous renvoyons, pour les bâtiments militaires, au chapitre VII de la 1re partie, *Frais de casernement*, pages 184 et suivantes.)

SECTION III.

BOIS COMMUNAUX.

LV. Le Code forestier du 21 mai 1827 (8e série, bull. 176), en posant dans son titre VI les règles applicables aux bois des communes, a abrogé par le fait toutes les dispositions antérieures, et établi un droit nouveau en cette matière. « On ne doit recourir à la législation antérieure, dit le comité de l'intérieur dans un avis du 29 octobre 1832, qu'en cas d'analogie, et lorsqu'il s'agit d'établir des formes dans lesquelles les changements de mode de jouissance peuvent être autorisés. »

LVI. *Mode d'administration.* Aux termes du Code (art. 90) sont soumis au régime forestier les bois taillis et futaies appartenant aux communes, qui auront été reconnus par l'autorité administrative, sur la proposition de l'administration forestière et l'avis des conseils municipaux, susceptibles d'être aménagés ou régulièrement exploités.

Tout changement dans l'aménagement ou dans le mode d'exploitation est assujetti aux mêmes formes.

En conséquence, toutes les dispositions du titre III du Code forestier (1) sont applicables aux bois communaux, sauf les modifications ci-après indiquées (2).

Lorsqu'il s'agit de la conversion en bois et de l'aménagement de terrains en pâturage, la proposition de l'administration forestière est communiquée au maire; le conseil municipal en délibère, et, en cas de contestation, il est statué par le conseil de préfecture, sauf recours au conseil d'État. (*Code forest.*)

LVII. *Défrichements.* Les communes ne peuvent (art. 91) faire aucun défrichement de bois sans l'autorisation du gouvernement. Ceux qui l'auraient ordonné ou effectué sans cette autorisation sont passibles d'une

---

(1) *Voir* le Code forestier et l'ordonnance réglementaire du 1er août 1827 (8e série, bull. 178), dont les 3, 4, 5 et 6e sections du titre II sont applicables aux bois communaux, à l'exception des articles 68 et 88, et sauf les modifications résultant du titre VI du Code forestier, ainsi que du titre V de l'ordonnance.

(2) Les mêmes formalités sont observées lorsqu'il s'agit d'effectuer des travaux extraordinaires, tels que recépages, repeuplement, clôtures, voûtes, construction de loges de gardes, etc.

Si les communes n'élèvent point d'objection, les travaux sont autorisés par le préfet sur la proposition du conservateur. Dans le cas contraire, il est statué par le roi sur le rapport du ministre des finances. (Article 136 de l'ordonnance réglementaire.)



amende de 500 francs au moins et de 1,500 au plus, par hectare défriché, et tenus, en outre, de rétablir les lieux en nature de bois.

Les demandes en autorisation de défrichement concernant des bois communaux ou d'établissements publics doivent toujours être adressées au département des finances, alors même que ces bois ne seraient pas soumis au régime forestier. D'après les dispositions du Code forestier, c'est au ministre de ce département qu'il appartient de statuer sur ces demandes. (*Lettre du minist. des finances à celui de l'intérieur* du 6 juin 1844.)

LVIII. *Propriété.* La propriété des bois ne peut jamais (art. 92) donner lieu à partage entre les habitants; mais les communes qui possèdent un bois par indivis conservent le droit d'en provoquer le partage entre elles.

Lorsque les communes possèdent au moins dix hectares de bois réunis ou divisés (art. 93), un quart de ces bois est toujours mis en réserve, excepté lorsqu'ils sont entièrement peuplés en arbres résineux.

LIX. *Gardes.* Les communes doivent entretenir, pour la conservation de leurs bois, le nombre de gardes particuliers nécessaire, qui est déterminé (art. 94) par le maire, sauf l'approbation du préfet et l'avis de l'administration forestière. Le choix de ces gardes est fait par le maire, sauf l'approbation du conseil municipal (art. 95) et l'agrément de l'administration forestière, qui leur délivre leur commission : en cas de dissentiment, le préfet prononce. Le salaire des gardes est à la charge des communes (art. 108); il est réglé par le préfet sur la proposition du conseil municipal. (Art. 98.)

A défaut, par les communes, de faire choix d'un garde dans le mois de la vacance de l'emploi, le préfet y pourvoit, sur la demande de l'administration forestière (art. 96). Le même individu peut être chargé de la garde d'un canton de bois appartenant, partie à des communes, partie à l'État. Dans ce cas, la nomination appartient à l'administration forestière seule, et le salaire du garde est payé proportionnellement par chacune des parties intéressées. (Art. 97.)

L'administration forestière peut suspendre les gardes des bois communaux de leurs fonctions; s'il y a lieu à destitution, le préfet prononce, après avoir pris l'avis du conseil municipal et celui de l'administration des forêts. (Art. 98.)

Les gardes des bois des communes sont assimilés en tout aux gardes de l'État et soumis à l'autorité des mêmes agents; ils prêtent serment dans les mêmes formes, et leurs procès-verbaux font foi en justice (art. 99).

Mais les dispositions que nous venons de reproduire ont été reconnues tout à fait insuffisantes. En effet, presque partout les bois communaux, soumis ou non au régime forestier, sont livrés sans défense aux déprédations les plus désastreuses. Nommés et salariés par les conseils municipaux, choisis parmi les habitants, les gardes de ces bois se trouvent né-

cessairement dans une dépendance qui paralyse leur action, et se voient chaque jour dans l'alternative de transiger avec leurs devoirs ou de s'exposer au ressentiment de ceux qui mettent annuellement en question leur emploi et leur traitement. Toutes ces causes, auxquelles il faut ajouter l'insuffisance des salaires, expliquent comment il est devenu presque impossible d'assurer aux communes la conservation d'une nature de propriété que les habitants sont toujours enclins à considérer comme un patrimoine qu'ils peuvent exploiter à leur profit.

L'administration a donc cru devoir s'occuper des moyens de mettre un terme à une situation qui ne menace pas moins l'avenir du sol forestier de la France que l'intérêt des communes propriétaires de bois.

Le ministre des finances, de concert avec son collègue de l'intérieur, a présenté aux chambres, dans la session de 1843, un projet de loi tendant a attribuer à l'administration des forêts la nomination des gardes des bois des communes.

Ici, on doit le reconnaître, la gravité des faits, l'urgence des besoins, ont triomphé de la force du principe. Il n'a pas moins fallu que des nécessités aussi impérieuses pour déterminer le gouvernement à proposer une mesure qui déroge, il faut le dire, à l'une des conditions essentielles de l'exercice du pouvoir municipal, en transportant à l'autorité centrale le droit de nomination des agents d'un service qui ne peut cesser d'être communal, et dont les dépenses sont classées par la loi générale parmi les charges que les communes sont tenues de supporter.

Nous ignorons quel sera le sort de cette loi, qui a été adoptée, sauf de légers amendements, par la chambre des pairs ; mais nous croyons savoir qu'elle rencontrera d'assez vives oppositions dans la chambre des députés, en raison surtout de l'atteinte qu'elle porte au principe démocratique de l'organisation municipale, que la loi du 18 juillet 1837 avait respecté en ce point.

LX. *Ventes et coupes.* Il est procédé à la vente des coupes, tant ordinaires qu'extraordinaires, à la diligence des agents forestiers et dans les mêmes formes que pour les bois de l'État. Le maire est appelé à y assister. (Art. 100) (1).

---

(1) Dans les coupes de bois communaux, la réserve prescrite est de quarante baliveaux au moins, et de cinquante au plus par hectare. Lors de la coupe des quarts en réserve, le nombre des arbres à conserver est de soixante au moins, et de cent au plus par hectare. (Article 137 de l'ordonnance reglementaire.)

Hors le cas de dépérissement des quarts en réserve, l'autorisation de les

Toute vente effectuée sur l'ordre d'un maire, sans l'accomplissement de ces formalités, rend ce fonctionnaire passible d'une amende de 300 à 6,000 francs, outre les dommages-intérêts. La vente est de plus déclarée nulle. (*Idem.*)

Les maires, adjoints et receveurs des communes ne peuvent prendre part aux ventes ni par eux-mêmes directement ou indirectement, ni par personnes interposées, à peine d'une amende du douzième au quart du prix de l'adjudication, sans préjudice des dommages-intérêts et de la nullité de la vente. (Art. 101.)

LXI. *Comptabilité.* Le cahier des charges, conforme au modèle approuvé par le ministère des finances pour les bois de l'État, détermine les époques du payement à faire aux communes par les adjudicataires. Ce payement est fait en numéraire ou en traites souscrites à des échéances qui sont ordinairement les 31 mars, 30 juin, 30 septembre et 31 décembre de l'année qui suit celle de l'adjudication. (*Instr. gén. des finances* du 17 juin 1840, art. 750.)

Le prix principal des coupes est recouvré directement par les receveurs des communes, qui, à raison de la responsabilité qui pèse sur eux, sont autorisés à assister aux adjudications et à reconnaître, conjointement avec les administrateurs des communes, la solvabilité des adjudicataires et de leurs cautions. (*Idem*, art. 753.)

Lorsqu'il a été souscrit des traites, et que les receveurs municipaux sont en même temps percepteurs des contributions directes, les receveurs des finances doivent se faire remettre les traites dont il s'agit, pour les conserver jusqu'à l'échéance, et prendre, en les renvoyant aux receveurs municipaux, qui doivent en encaisser le prix, telles mesures de précaution et de garantie qu'ils croiraient nécessaires à l'égard de ces comptables. (*Id.*, art. 754).

---

couper ne peut être accordée que pour cause de nécessité bien constatée et à défaut d'autre moyen d'y pourvoir.

Les demandes de cette nature, appuyées de l'avis des préfets, ne sont soumises à l'homologation par le ministre des finances qu'après avoir été communiquées au ministre de l'intérieur. (Article 140.)

La disposition de l'article 86 de l'ordonnance réglementaire du 1er août 1827, qui prescrivait la vente sur pied au chef-lieu de l'arrondissement, a été successivement modifiée par les ordonnances subséquentes des 14 octobre 1834, 10 juin et 24 août 1840, et 2 février 1844. Mais nous devons ajouter que cette dernière, dont l'objet était d'autoriser la vente, en mairie, des coupes *sur pied*, ayant été reconnue par l'administration des forêts, qui l'avait provoquée, devoir présenter d'assez graves inconvénients dans la pratique, a été rapportée par une nouvelle ordonnance du 16 juillet suivant, rendue également sur la proposition de l'administration forestière.

LXII. *Affouages.* Les coupes des bois communaux, destinés à être partagés en nature pour l'affouage des habitants, ne peuvent être effectuées qu'après que la délivrance en a été préalablement faite par les agents forestiers. L'exploitation a lieu, aux frais des usagers, par un entrepreneur spécial nommé par eux et agréé par l'administration forestière. Aucun bois ne peut être partagé sur pied ni abattu par les usagers individuellement sous les peines de droit (art. 103). Les actes relatifs aux coupes affouagères sont visés pour timbre et enregistrés en débet. (*Code forestier*, art. 104.)

LXIII. Les conseils municipaux règlent la distribution entre les habitants, des bois coupés à titre d'affouages. Leurs délibérations doivent être approuvées par les préfets. Ces bois sont ordinairement délivrés sans autre rétribution de la part des habitants, que celle des frais occasionnés par les coupes elles-mêmes ; ce n'est que dans le cas d'une extrême nécessité que l'administration locale peut imposer, en sus des frais, le payement d'une somme à verser à la caisse municipale pour subvenir aux dépenses de la commune. La répartition en est faite au moyen de rôles ou d'états de distribution dressés par les maires, rendus exécutoires par le préfet et recouvrables par les mêmes voies de contrainte que les contributions directes. Lorsque les taxes lui paraissent trop élevées, le préfet surseoit à l'approbation des rôles et en réfère au ministre de l'intérieur. De leur côté, les receveurs particuliers ont à signaler au ministre des finances les communes qui imposeraient sans nécessité des taxes sur l'affouage délivré aux habitants. (*Lois* des 28 pluviôse an VIII et 18 juillet 1837; *Ordonn.* du 15 janvier 1834; *Circ.* des 30 janvier et 28 février 1839; *Inst. gén.* du 17 juin 1840, art. 755.)

LXIV. Certaines communes exercent des droits d'affouage dans les forêts de l'Etat ; d'après un avis du conseil d'Etat, du 29 mai 1838, approuvé par le ministre de l'intérieur, il est interdit aux communes d'imposer aucune taxe sur cette nature d'affouage au delà de la somme rigoureusement nécessaire pour subvenir aux frais d'exploitation. (*Voir circ.* du 25 août 1840, à l'Appendice.)

LXV. A moins de titre ou usage contraire, le partage des bois d'affouage se fait par feu, c'est-à-dire par chef de famille ou de maison, ayant domicile réel et fixe dans la commune, et la valeur des arbres délivrés pour constructions ou réparations est estimée à dire d'experts et payée à la commune. (*Code forestier*, art. 105) (1).

(1) Cette expertise doit être faite, dans le procès-verbal même de la délivrance, par le maire de la commune ou son délégué, par l'agent forestier et

LXVI. *Frais d'administration et de conservation.* Pour indemniser le gouvernement des frais d'administration des bois communaux, le Code forestier avait décidé, article 106, qu'il serait ajouté annuellement à la contribution foncière établie sur ces bois une somme équivalente à ces frais. et que le montant en serait réglé chaque année par la loi des finances, et qu'elle serait répartie au marc le franc de ladite contribution et perçue de la même manière; mais ce mode ayant donné lieu à de nombreuses réclamations, en raison des inégalités de charges qui en résultaient, la loi des recettes du 25 juin 1841 y a substitué le mode plus équitable d'une indemnité au profit de l'Etat égale au vingtième des produits. Cette loi porte, article 5 : « Pour indemniser l'Etat des frais d'administration des bois des communes et des établissements publics, il sera payé, au profit du trésor sur les produits, tant principaux qu'accessoires, des bois, cinq centimes par franc en sus du prix principal de leur adjudication ou cession.

« Quant aux produits délivrés en nature, il sera perçu par le trésor le vingtième de leur valeur, laquelle sera fixée définitivement par le préfet sur les propositions des agents forestiers et les observations des conseils municipaux ou des administrateurs. »

Au moyen de cette perception, toutes les opérations de conservation et de régie, dans les bois des communes, sont faites par les agents de l'administration forestière sans aucuns frais. Il en est de même des poursuites pour délits ou contraventions, de la perception des restitutions, dommages-intérêts, etc., prononcés au profit des communes; en conséquence, on ne peut exiger de celles-ci aucun droit de vacation ni d'arpentage, aucun

---

par un expert au choix de la partie prenante. Le procès-verbal est remis par l'agent forestier au receveur municipal. (Art. 143.)

Il faut, en général, compter pour la distribution d'un affouage suffisant, deux cordes environ (soit 4 voies de Paris, ou 7 stères 678) par feu (cinq personnes, terme moyen). Or, un hectare, ou deux arpents, donne soixante cordes. Pour cent feux, il faudrait donc une coupe annuelle de 3 hect. 33 cent. d'étendue de forêt, savoir : 100 feux à deux cordes chaque; 200 cordes à 60 cordes l'hectare, 3 hect. 33 cent.: c'est un hectare par trente feux.

Mais les aménagements étant en général de vingt ans, plus le quart en réserve qui ne se distribue pas en nature et qui se vend à quarante ans environ pour les besoins généraux de la commune, il faudrait, à un hectare par trente feux, pour vingt ans.. 20 hect.

Le quart en réserve.. 5

TOTAL........................ 25 hect.

Ce n'est qu'un peu moins d'un hectare par feu.

décime ni prélèvement quelconque, aucun remboursement de frais d'instance, etc. (Art. 107) (1).

Les coupes ordinaires et extraordinaires sont principalement affectées au payement de frais de garde, de la contribution foncière et de la somme qui doit revenir au trésor pour frais d'administration, comme il a été dit ci-dessus. (Art. 109) (2).

---

(1) La question s'étant élevée de savoir si les frais de délimitation et d'aménagement des bois des communes et des établissements publics doivent être compris au nombre de ceux que les articles 106 et 107 du Code forestier mettent à la charge de l'Etat, il est intervenu, à la date du 20 août 1839, un avis du conseil d'Etat ainsi conçu :

« Vu les lois des 29 septembre 1791, 15 août 1792 et 29 floréal an III ;

« Les articles 106, 107 et 108 du Code forestier ;

« Les articles 135 et 136 de l'ordonnance réglementaire du 1er août 1827 ;

« Considérant qu'en établissant qu'à l'avenir, et pour indemniser le gouvernement des frais d'administration des bois des communes ou établissements publics, une somme équivalente serait ajoutée annuellement à la contribution foncière assise sur ces bois, l'article 106 du Code forestier a eu pour objet de substituer un mode plus simple au mode antérieurement suivi pour le payement de ces frais, non de grever l'Etat, ou les communes et établissements publics en général, d'une charge extraordinaire qui avait toujours été supportée exclusivement par les communes et établissements propriétaires des bois susceptibles d'aménagement;

« Qu'en établissant qu'au moyen de ce supplément d'impôt toutes les opérations de conservation et de régie seraient faites, sans frais, par les préposés et agents de l'administration, l'article 107 a évidemment entendu toutes les opérations qui, jusqu'à la promulgation du Code forestier, avaient été faites par ces agents et préposés au moyen du décime par franc et des vacations autorisées par les lois des 29 septembre 1791, 15 août 1792 et 29 floréal an III, et dont la dépense peut être annuellement prévue et réglée par la loi des finances, conformément aux prescriptions de l'article 106 ;

« Qu'on ne peut mettre au nombre de ces opérations annuelles les travaux de délimitation et d'aménagement des bois, qui sont des travaux d'art et d'améliorations ne s'exécutant qu'une fois pour chaque forêt, et n'étant pas susceptibles de se renouveler ;

« Est d'avis :

« Que les frais de délimitation et d'aménagement des bois des communes et des établissements publics constituent des dépenses extraordinaires à la charge particulière de ces communes ou établissements, et auxquelles ne s'applique pas le produit de l'impôt annuellement voté, en exécution de l'article 105 du Code forestier. »

(2) Dans le cas prévu par cette disposition, le préfet, sur la proposition de l'agent forestier et du maire de la commune, détermine la portion de coupe affouagère qui doit être vendue aux enchères pour acquitter les dépenses énoncées. Le produit de la vente est versé dans la caisse du receveur municipal pour être employé à sa destination. (Art. 141.)

LXVII. *Droits d'usage.* Il est défendu, sous les peines portées par le Code forestier pour les bois de l'Etat, d'introduire ou de permettre d'introduire des chèvres, brebis ou moutons dans les bois des communes. Toutefois, le pacage des brebis ou moutons peut être autorisé dans certaines localités, mais par une ordonnance spéciale du roi. (Art. 110.)

La faculté accordée au gouvernement d'affranchir les forêts de l'Etat de tout droit d'usage est applicable, sous les les mêmes conditions, aux communes pour les bois qui leur appartiennent (art. 111). Toutes les dispositions du Code forestier, sur l'exercice du droit d'usage dans les bois de l'État, sont également applicables (art. 112), à l'égard des bois des communes, sauf les modifications ci-dessus exprimées et à l'exception des articles 61, 73, 74, 83 et 84. (*Voir* le Code forestier et l'ordonnance réglementaire.)

LXVIII. *Dommages-intérêts; remises.* Les demandes en restitution de dommages-intérêts prononcés en faveur des communes pour délits forestiers commis dans leurs bois, sont de la compétence des préfets sans que l'autorité ministérielle ait à intervenir.

Comme il s'agit, en pareil cas, de la disposition d'un objet qui n'est point, de sa nature, au nombre de ceux dont les lois municipales subordonnent l'aliénation à l'approbation souveraine, les conseils municipaux sont compétents pour proposer, et MM. les préfets pour autoriser ces sortes de remises, sauf toutefois à n'user de cette faculté qu'avec ménagement, de manière à prévenir les abus qui pourraient porter atteinte à la conservation des bois.

Conformément à cette règle, quelques préfets ont été invités à recommander aux autorités locales, lorsque l'occasion s'en présente, de ne voter de semblables remises qu'en faveur d'individus vraiment dignes d'indulgence, et dans le cas seulement où des circonstances atténuantes justifieraient la modération des condamnations qu'ils ont encourues. (*Le ministre de l'intérieur au préfet des Hautes-Pyrénées,* 19 juin 1838. *Rappel d'instructions données par le ministre des finances en* 1830.)

LXIX. *Amendes; remises.* Il n'en est pas de même à l'égard des amendes forestières dont la remise est de la compétence exclusive du ministre des finances, qui n'est pas obligé de consulter les préfets.

Le tarif des amendes fixé par la loi a bien été calculé de manière à proportionner autant qu'il est possible la peine au délit. Mais la loi ne procédant que d'une manière générale, les tribunaux sont contraints d'appliquer, dans tous les cas, la même peine, sans égard aux circonstances particulières de l'affaire. Ainsi, des délits qui causent le plus grand préjudice au sol forestier peuvent souvent n'être que le résultat, soit d'une erreur involontaire, soit de l'ignorance de la loi; cependant, comme

il était essentiel de préserver cette importante partie du domaine de l'Etat des dévastations auxquelles elle se trouve constamment exposée, l'article 203 du Code forestier interdit aux tribunaux la faculté, qui leur appartient dans le droit commun, de modérer la peine prononcée par la loi. Cette rigueur était indispensable ; mais dans un grand nombre de cas, elle rendait nécessaire le recours à l'autorité administrative supérieure. C'est aussi ce qu'a prévu l'article 7 de l'ordonnance d'exécution du 1er août 1827, en déléguant au ministre des finances le pouvoir d'accorder la remise ou la modération des condamnations prononcées.

Ce n'est donc pas à titre de faveur, mais d'après une juste appréciation des circonstances atténuantes, ou de la situation des réclamants, que le ministre des finances est appelé à prononcer sur les demandes en remise ou modération d'amendes; dès lors, la moralité des particuliers, leur état de fortune, la nature, la gravité du délit, sont les seuls renseignements sur lesquels sa religion doive être éclairée, et il peut puiser à cet égard les éléments de sa détermination dans les rapports des agents forestiers. (*Le ministre des finances au préfet du Jura*, 28 mars 1838.)

LXX. Nous rappellerons ici qu'un avis du conseil d'État, du 30 juillet 1840, approuvé et notifié à MM. les préfets, le 5 septembre suivant, a décidé que, nonobstant la disposition de l'article 46 de la loi du 18 juillet 1837, une ordonnance royale est nécessaire pour autoriser l'aliénation des bois communaux soumis au régime forestier, alors même que la valeur des parcelles à vendre n'excéderait pas 3,000 fr. (*Voir* à la fin du vol.)

CHAPITRE II.

DES COTISATIONS IMPOSÉES POUR LA JOUISSANCE DES FRUITS QUI SE PERÇOIVENT EN NATURE ; DES CENTIMES ADDITIONNELS ORDINAIRES, ET DES ATTRIBUTIONS SUR LES PATENTES.

SECTION PREMIÈRE.

DES COTISATIONS IMPOSÉES POUR LA JOUISSANCE DES FRUITS COMMUNS.

I. La disposition dont il est ici question a été introduite par voie d'amendement lors de la discussion de la loi municipale à la chambre des députés. L'honorable auteur de l'amendement (M. Gillon) a pris soin d'expliquer (séance du 7 février 1837) que le but de sa proposition était d'autoriser, dans le sens le plus large, les communes à s'imposer des redevances, non-seulement sur les coupes affouagères, mais aussi sur la jouissance de pâturages communs, comme, en général, sur tous les fruits qui se perçoivent en nature. Ce n'était, au reste, que la consécration légale d'un usage anciennement et généralement suivi, comme le prouve une circulaire du 18 mai 1818 (*Rec.*, t. III, p. 301), qui a tracé la marche à suivre pour l'établissement des taxes de pâturage.

Les rétributions à payer par les habitants qui envoient paître leurs bestiaux dans les pâturages restés en jouissance commune doivent, aux termes de cette instruction, être établies à raison de l'espèce de bétail et du nombre d'animaux appartenant à chaque usager.

C'est aux conseils municipaux à examiner si ces sortes de rétributions ne peuvent pas être imposées avec avantage pour les communes lorsque leurs revenus ne couvrent pas leurs dépenses (même circulaire).

D'autres instructions du ministre de l'intérieur ont posé les règles suivant lesquelles la répartition doit s'opérer entre les usagers. Une circulaire du 31 juillet 1819 (*Rec.*, t. III, p. 495), après avoir indiqué le mode de recouvrement des contributions qui portent sur les biens en jouissance commune et dont la répartition s'effectue conformément à la loi du 26 germinal an XI, ajoute :

« Il doit en être de même pour les perceptions établies sous le titre de droits de pâturage des bestiaux, dans les biens restés en jouissance

commune. Les perceptions de cette nature ne peuvent être considérées que comme un prix de location, avec d'autant plus de raison que, par l'ordonnance du 7 octobre 1818, les communes sont autorisées à mettre en ferme et en location tout ou partie des pâturages. »

A cet égard, rien n'est changé par la législation nouvelle, et la répartition des taxes de pâturage doit continuer de s'établir sur les bases déterminées par la loi du 26 germinal an XI (1).

II. Quant aux taxes d'affouage, c'est-à-dire aux redevances imposées aux habitants d'une commune propriétaire de bois, sur les lots qui leur sont délivrés pour leur usage (*Voir* ci-dessus, p. 245), elles sont soumises à des règles différentes.

Ces taxes ne sont point fixes ; elles peuvent varier d'une année à l'autre, suivant les besoins de la commune, et la nécessité où elle est de pourvoir à de nouvelles dépenses ou à des dépenses extraordinaires; mais, selon une instruction ministérielle du 14 avril 1812 (*Rec.*, t. II, p. 335), elles ne doivent jamais être *au-dessous* de celles qui sont fixées par les anciens règlements. Nous pensons qu'il y a erreur en ce point.

Des instructions plus récentes recommandent aux préfets, comme moyen d'atténuer la cause la plus ordinaire des obstacles qu'éprouve la rentrée de ces produits, de veiller à ce que les taxes d'affouage ne soient pas trop élevées. Une circulaire du 10 janvier 1839 (*Voir* à la fin du vol.) établit qu'en principe elles doivent servir seulement à payer les frais inhérents aux bois, c'est-à-dire les frais de garde et de coupe, la contribution foncière, etc., et qu'il n'y a qu'en cas d'extrême nécessité que les communes peuvent les accroître pour subvenir à d'autres dépenses. La même circulaire observe, quant au mode de recouvrement, une distinction relativement à l'application de l'article 44 de la loi municipale de 1837, ainsi conçu :

---

(1) « Art. 2. Lorsqu'une commune possédera des domaines utiles dont chaque habitant profitera également, et qui ne seront pas susceptibles d'être affermés, comme des bois, pacages et marais communaux, ou des bâtiments servant à l'usage commun, et qu'elle n'aura pas de revenus suffisants pour payer la contribution due à raison desdits domaines, cette contribution sera répartie en centimes additionnels sur les contributions foncière, mobilière et somptuaire de tous les habitants.

« 3. Lorsque tous les habitants n'auront pas un droit égal à la jouissance du bien communal, la répartition de la contribution assise sur ce bien sera faite par le maire de la commune, avec l'autorisation du préfet, au prorata de la part qui appartiendra à chacun.

« 4. Lorsqu'une partie seulement des habitants aura droit à la jouissance, la répartition de la contribution n'aura lieu qu'entre eux, et toujours proportionnellement à leur jouissance respective. »

« Les taxes particulières dues par les habitants ou propriétaires, en vertu des lois et des usages locaux, sont réparties par délibération du conseil municipal approuvée par le préfet.

« Ces taxes sont perçues suivant les formes établies pour le recouvrement des contributions publiques. »

Nous ajouterons que l'article 63 de la même loi, qui trace la marche à suivre pour la perception des recettes municipales à l'égard desquelles les lois et règlements n'ont pas prescrit un mode spécial de recouvrement, serait ici sans application, malgré la corrélation qui semble exister entre ses dispositions et celles de l'article 44, attendu que ce dernier article, en décidant que les taxes seront perçues suivant les formes usitées pour les contributions publiques, a, par là même, prescrit un *mode de recouvrement* qui dispense do recourir à toute autre voie.

III. Il n'est pas inutile d'insister sur la distinction à faire entre ces deux articles de la loi qu'on est assez généralement disposé à confondre, quoiqu'ils diffèrent essentiellement de but et de portée ; le premier n'a eu en vue que les taxes particulières dues par les habitants ou propriétaires, et qui, sous l'ancienne législation, étaient recouvrées sur des rôles nominatifs, telles que les taxes d'affouages, de pâturage, de pavage, là où les usages mettent cette dépense à la charge des habitants, etc.; le second a seulement pour objet de tracer la marche à suivre pour la perception des recettes et créances municipales; il introduit une exception au droit commun en faveur des communes qui ne sont plus tenues, comme par le passé, d'assigner leurs débiteurs devant le juge pour obtenir un titre paré, et le receveur municipal peut, en vertu de cette disposition, effectuer le recouvrement sur un simple état dressé par le maire et rendu exécutoire par le visa du sous-préfet, sauf, bien entendu, le recours à la juridiction ordinaire en cas d'opposition de la part du débiteur.

Quant aux taxes de pavage, de salubrité publique, etc., nous en parlerons ci-après, au chapitre V.

IV. Nous n'avons dû nous occuper ici que des deux espèces d'impositions le plus communément admises ; mais il est, selon la nature des produits du sol et les divers usages locaux, d'autres taxes qui peuvent également être autorisées par analogie et conformément à l'esprit dans lequel a été conçue la disposition législative précédemment rappelée, dont le but, comme nous l'avons fait remarquer, a été de laisser la plus entière latitude aux administrations municipales, quant au droit qui leur appartient d'imposer la jouissance des fruits communs (1).

---

(1) L'exploitation des marais tourbeux, par exemple, est susceptible de se prêter à ce mode d'imposition locale.

Dans quelques départements du nord de la France, ceux de la Somme et du

SECTION II.

DES CENTIMES ADDITIONNELS AFFECTÉS AUX DÉPENSES ORDINAIRES DES COMMUNES.

§ 1er. — Principes généraux.

V. Il existe en général une très-grande inégalité dans la condition financière des communes du royaume. Celles des départements de l'Est, par exemple, sont, pour la plupart, propriétaires de bois qui leur procurent des revenus souvent fort supérieurs à leurs besoins. Quelques autres, dans les contrées montagneuses, possèdent aussi des landes, bruyères ou pâturages qui sont pour elles une source de produits plus ou moins abondants. Mais dans le reste du royaume, presque partout, les communes rurales proprement dites sont dénuées de toutes ressources, et ne pourraient subvenir aux frais de leur administration, si la loi n'y avait pourvu en créant une imposition locale destinée à couvrir cette dépense.

La loi du 11 frimaire an VII, déjà citée, sur les recettes et dépenses publiques, rangeait parmi les recettes ordinaires des communes, article 9 : 1° le dixième du produit des patentes ; 2° la moitié des amendes de police ; 3° la quantité de centimes additionnels aux contributions foncière et personnelle qu'il serait jugé nécessaire d'établir pour compléter le fonds des dépenses municipales, suivant le *maximum* qui en serait ultérieurement fixé.

L'arrêté du gouvernement du 4 thermidor an X (3e série, bull. 203), a décidé, article 10, que les conseils municipaux détermineraient dans leurs sessions annuelles le nombre de centimes qui seraient perçus additionnellement aux contributions pour les dépenses de l'année suivante, dans les limites établies par la loi. Enfin ce nombre de centimes a été définitivement fixé à *cinq* par l'article 31 de la loi du 15 mai 1818 (7e série, bull. 211).

« Il sera aussi, dit cet article, comme précédemment, imposé en sus

---

Pas-de-Calais notamment, des communes demandent souvent l'autorisation de procéder à un tourbage extraordinaire afin de se procurer les ressources nécessaires à certaines dépenses d'intérêt communal. Pour ce cas particulier, les ingénieurs des mines dressent un procès-verbal d'emparquement du tourbage projeté : il est procédé à une enquête *de commodo et incommodo* suivant les formes ; le conseil municipal délibère, et le préfet soumet le tout au ministre de l'intérieur, qui fait autoriser, s'il y a lieu, par une ordonnance royale, l'adjudication du tourbage.

cinq centimes au principal de la contribution foncière et de la contribution personnelle et mobilière, pour subvenir aux dépenses des communes, à l'exception de celles qui auront déclaré que cette contribution leur est inutile. »

VI. Mais il arrive fréquemment que ces cinq centimes sont insuffisants relativement à l'exigence des besoins ordinaires, et dans ce cas, les communes sont obligées de s'imposer un certain nombre de centimes en sus. L'arrêté de thermidor an X leur interdisait autrefois cette faculté, en déclarant, article 4, que les conseils municipaux ne pourraient demander ni obtenir aucune imposition extraordinaire *pour les dépenses ordinaires des communes*. Mais la loi du 15 mai 1818 a prévu, article 39, le cas où, les cinq centimes ordinaires épuisés, une commune aurait à pourvoir à une dépense *véritablement urgente*, et elle a indiqué les formes dans lesquelles la commune doit procéder pour obtenir l'autorisation de s'imposer au delà des limites posées par l'article 31 (1).

Les frais du culte, l'indemnité de logement au curé ou desservant, le supplément de traitement au même, celui qui est attribué à l'instituteur, le traitement du vicaire, celui de l'institutrice, sont au nombre de ces besoins annuels qui exigent souvent une surimposition de centimes ordinaires.

VII. Il y a lieu d'observer, dans le vote de ces centimes supplémentaires la marche tracée pour les impositions extraordinaires par la loi du 15 mai et qui est rappelée dans les instructions subséquentes (*Voir la circulaire* du 27 mars 1837 à sa date), c'est-à-dire que le vote n'est régulier qu'autant que les plus imposés ont été appelées à y concourir. (*Voir* au chap. 7.)

Quant aux formes à suivre, il faut d'abord distinguer, dans les dépenses, ce qui est obligatoire de ce qui est facultatif; le préfet étant compétent pour statuer dans le premier cas, et une ordonnance n'étant exigée que dans le second, les délibérations municipales relatives à ces dernières dépenses doivent seules être adressées au ministre de l'intérieur.

S'il n'y a qu'un petit nombre d'impositions, il suffit que les délibérations soient accompagnées d'un avis du préfet en forme d'arrêté; mais si elles sont nombreuses, le préfet doit adresser, en triple expédition, un état récapitulatif contenant : 1° l'indication de la commune ; 2° le motif de la dépense qui doit être facultative de sa nature; 3° le chiffre de l'imposition

---

(1) Sur 37,252 communes dont se compose le royaume, il y en a 29,855 qui sont obligées de s'imposer tous les ans des centimes additionnels pour assurer leur service ordinaire. (*Rapport au roi sur la situation financière des communes*, 5 avril 1837.)

votée; 4° les propositions du préfet; 5° une colonne pour la décision royale; 6° une colonne d'observations. (*Le ministre de l'intérieur au préfet du Var*, 3 août 1839.)

VIII. Il faut classer aussi parmi les impositions ordinaires celles dont le produit figure en recette ordinaire aux budgets communaux, et qui ont pour objet des services auxquels les lois affectent des dotations spéciales imputables sur les fonds des communes. Telles sont : 1° les cinq centimes affectés à l'entretien des chemins vicinaux ; 2° les trois centimes applicables aux dépenses de l'instruction primaire pour le vote desquels la loi dispense les conseils municipaux de s'adjoindre les plus imposés ; 3° le salaire des gardes champêtres, dont le mode de fixation est indiqué au chapitre 3 de la 1re partie.

§ 2. — Centimes affectés aux chemins vicinaux.

IX. L'article 2 de la loi du 21 mai 1836 (9e série, bull. 422), a fixé à cinq centimes et à trois journées de prestations la quotité de l'imposition ordinaire affectée au service des chemins vicinaux, quand les communes n'ont point de fonds disponibles. Deux tiers de ces produits sont applicables aux chemins vicinaux de grande communication, et l'autre tiers aux chemins particuliers de la commune. (Art. 8.)

Le préfet règle la part contributive des communes dans la dépense des chemins de grande communication (art. 7). Tant que le contingent de chacune se renferme dans la limite légale, aucune difficulté ne s'élève. Mais s'il excède cette limite, la commune est en droit de réclamer, à moins qu'il n'y ait eu de sa part consentement formel et préalable. Des contestations se présentent assez fréquemment sur ce point qui exige quelques explications.

X. En principe, les communes ne peuvent être *contraintes* de supporter des dépenses réputées par la loi facultatives. Or, en matière de chemins vicinaux, toute dépense excédant le produit des cinq centimes spéciaux et des prestations est, par là même, essentiellement facultative pour toute commune qui ne peut y pourvoir que par voie d'imposition, puisqu'elle est en dehors des prévisions comme des prescriptions de la loi. Il est vrai que, la plupart du temps, les frais d'ouverture et de redressement d'un chemin de grande communication absorbent une somme supérieure à ce produit, et que si les communes qui n'ont point de fonds libres ne s'imposaient pas extraordinairement, il faudrait renoncer aux améliorations les plus désirables. Aussi l'instruction ministérielle rendue pour l'exécution de la loi du 21 mai 1836 a-t-elle expliqué que l'article 2 de cette loi laissait en vigueur l'article 6 de celle du 28 juillet 1824, qui permet aux communes de voter des impositions extraordinaires dans les

formes accoutumées, en cas d'insuffisance des ressources spécialement applicables aux chemins vicinaux.

Le seul moyen d'obvier à la difficulté consiste donc à mettre les conseils municipaux en demeure d'accepter les contingents proposés, ou de faire valoir leurs motifs pour en obtenir la réduction. Une fois la délibération régulièrement prise et le vote approuvé par le préfet, l'engagement de la commune devient obligatoire, et si, plus tard, elle cherchait à s'y soustraire, c'est alors qu'elle pourrait légalement être contrainte, soit par l'inscription d'office à son budget de la somme fixée, soit, à défaut de fonds disponibles, par une imposition extraordinaire, qui serait également ordonnée d'office conformément à l'article 39 de la loi du 18 juillet 1837. (*Le ministre de l'intérieur au préfet de l'Isère*, 28 février 1839, au *préfet de la Drôme*, 13 décembre 1839, et autres espèces.)

XI. Nous devons faire remarquer, toutefois, que les communes ne doivent recourir à la voie de l'imposition extraordinaire, pour les dépenses des chemins vicinaux, qu'après avoir voté, conformément à la loi du 21 mai 1836, le nombre de centimes et de journées de prestation mis à leur disposition, et avoir reconnu l'insuffisance de ces dispositions. (*Circulaire* du 8 septembre 1836. — *Voir* à l'Appendice.)

XII. On a élevé la question de savoir jusqu'où pouvait s'étendre la faculté résultant de l'article 2 de la loi du 21 mai 1836, d'appliquer d'abord les ressources ordinaires des communes aux dépenses des chemins vicinaux, c'est-à-dire dans quelles limites l'administration supérieure pourrait obliger les communes à pourvoir à ces dépenses, par préférence et sans égard aux autres besoins du service communal. A l'occasion des prélèvements exigés pour les frais de premier établissement des maisons d'école, nous avons fait ressortir, page 238, l'inconvénient d'exiger que les communes consacrent l'intégralité de leurs fonds libres à l'acquittement de certaines dépenses qui leur sont imposées à titre obligatoire, quand elles ont à pourvoir à d'autres dépenses qui, bien que légalement facultatives, n'ont pas un moindre caractère d'utilité et même d'urgence.

Mais nous devons ajouter que le comité de l'intérieur, consulté sur la question, en ce qui touche le service des chemins vicinaux, a donné un avis contraire, qui a été adopté par M. le ministre de l'intérieur, et qu'une instruction, en date du 30 avril 1839, a fait prévaloir ce principe, que le préfet a le droit d'inscrire d'office au budget de la commune les sommes exigées pour les dépenses des chemins vicinaux, en se conformant aux dispositions de l'article 39 de la loi d'attributions municipales. (*Voir* cette instruction à sa date à la fin du volume) (1).

(1) Les principes que nous venons de rappeler ont été développés avec

§ 3. — Centimes affectés à l'instruction primaire.

XIII. Nous avons dit aussi, page 237, quelles étaient les obligations des communes, relativement à l'établissement des maisons d'école. Nous n'ajouterons rien à nos observations sur ce point qui nous paraît suffisamment éclairci. Mais, outre cette charge, les communes ont encore celle de pourvoir annuellement au traitement de l'instituteur, qui ne peut être de moins de 200 francs pour une école primaire élémentaire, et de 400 francs pour une école primaire supérieure (1). (*Loi* du 28 juin 1833, art. 12.)

Le conseil municipal délibère, dans sa session du mois de mai de chaque année, sur les moyens de pourvoir à cette dépense (*Ordonnance* du 16 juillet 1833, art. 1er), et, à défaut de ressources, il vote une imposition spéciale dans la limite du maximum déterminé par les lois annuelles de finances et qui ne peut excéder trois centimes (*Loi* du 28 juin 1833, art. 13), laquelle imposition est mise en recouvrement sur la délibération du conseil municipal rendue exécutoire par le visa du préfet. (*Circulaire du ministre de l'intérieur* du 10 septembre 1833. Voir à cette date.)

XIV. Si le conseil municipal négligeait ou refusait de voter la somme nécessaire, elle serait inscrite d'office au budget de la commune pour sa quotité moyenne, par arrêté du préfet, rendu en conseil de préfecture, ou une imposition équivalente serait ordonnée également d'office, suivant les formes prescrites par l'article 39 de la loi municipale du 18 juillet 1837, mais toujours dans la limite des centimes spéciaux autorisés par loi de finances, sauf, en cas d'insuffisance, à recourir aux subventions que le département et l'État sont appelés à fournir, suivant l'article 13 de la loi du 28 juin 1833.

---

beaucoup de clarté par M. Herman, dans le 4e volume de l'*Encyclopédie du droit*, à l'article *Chemins vicinaux*, qui est certainement le Traité le plus complet et le plus exact qu'on puisse consulter sur cette matière.

(1) Outre ce traitement, l'instituteur a droit à une rétribution mensuelle dont le conseil municipal règle le taux à raison de tant par élève non gratuit : et qui est perçue dans la même forme que les contributions directes. Le rôle en est recouvré mois par mois sur un état des élèves certifié par l'instituteur, visé par le maire et rendu exécutoire par le sous-préfet. Le recouvrement ne donne lieu qu'au remboursement des frais par la commune, et il n'est dû aucune remise au profit des agents de la perception. (*Loi* du 28 juin 1833, art. 14.)

SECTION III.

DES ATTRIBUTIONS SUR LES PATENTES

XV. Nous avons déjà dit, page 254, que la loi du 11 frimaire an VII rangeait, parmi les recettes ordinaires des communes, le dixième du produit des patentes. Celle du 2 ventôse an XIII (4e série, bull. 34), porte, article 40 : « Des quinze centimes dont le prélèvement est autorisé par les lois sur le montant des rôles des patentes, deux centimes sont affectés aux frais de confection des rôles ; les treize centimes restants sont pareillement affectés, d'abord aux décharges et réductions, et l'excédant aux dépenses municipales. »

Un avis du conseil d'État, approuvé le 28 février 1809 (4e série, bull. 228), dispose qu'à l'avenir, sur le décompte qui sera fait au 1er juillet par le directeur des contributions, il y aura lieu de faire verser, dans chaque commune, ce qui restera, après les décharges et dégrèvements, sur les treize centimes, comme revenant aux villes, sans qu'en cas d'excédant des décharges sur le total des treize centimes, il puisse y avoir imputation ou rejet sur les centimes de l'année suivante.

Enfin la loi du 15 mai 1818, confirmant à peu près dans les mêmes termes l'article 40 de celle du 25 mars 1817, a décidé, article 27 : « Les dispositions des lois qui ordonnent, sur le produit des patentes, un prélèvement de dix centimes, dont deux pour confection de rôles et huit attribués aux communes, sont maintenues. »

XVI. Depuis lors, les lois annuelles de finances ont constamment rappelé ces dispositions.

On lit dans la colonne d'observations de l'état A annexé à la loi de finances du 10 août 1839 :

« Le principal de la contribution des patentes est évalué à 29,500,000 francs ; mais il doit en être déduit ; 1° les huit centimes que la loi du 2 ventôse an XIII attribue aux communes pour former, avec l'imposition spéciale de cinq centimes, un fonds de treize centimes sur lequel s'imputent d'abord les réductions, décharges et non-valeurs, et dont l'excédant disponible vient ensuite accroître les ressources communales ; ci 2,360,000 francs.

« 2° Etc..... »

Mais la nouvelle loi du 25 avril 1844, sur les patentes, a fait une part à la fois plus large et mieux assurée aux communes sur ce produit.

L'article 32 de cette loi porte, paragraphe 3 : « Il est en outre prélevé, sur le principal, huit centimes, dont le produit est versé dans la caisse municipale. »

XVII. *Comptabilité*. Le décompte de la contribution des patentes, dressé au mois d'août de chaque année pour l'année précédente, détermine les sommes qui sont attribuées aux communes sur le produit de cette contribution. Les receveurs des finances en tiennent compte aux receveurs municipaux dès que le décompte des patentes a été réglé par les préfets. (*Instruction générale du ministre des finances du* 17 juin 1840, art. 777.) .

La circulaire du ministre de l'intérieur, du 15 avril 1812, déjà citée (*Rec.*, t. II, p. 325), contenait ce passage :

« Lorsqu'on ne porte (au budget communal) aucune somme pour *patentes*, il faut prouver que, dans les précédentes années, les dégrèvements et non-valeurs ont absorbé ce produit. »

Cette disposition de prévoyauce n'a plus d'objet aujourd'hui, la loi du 25 avril 1844 ayant fixé nettement à huit centimes la portion qui revient aux communes, sans égard aux décharges et non-valeurs dont elle était grevée jusqu'alors.

CHAPITRE III.

DES OCTROIS.

1. *Législation générale.* Le droit d'octroi est un impôt local assis sur les objets de consommation de toute nature, et dont le produit est destiné à pourvoir aux dépenses communales. Il est tout à fait distinct du droit d'entrée qui se perçoit sur les liquides au profit du trésor.

Les octrois ne sont pas d'origine moderne ; ils subsistaient dans beaucoup de villes de France dès longtemps avant la révolution de 1789 (1). On lit, dans un édit contenant règlement pour l'administration des villes et principaux bourgs du royaume, donné par le roi, à Compiègne, au mois d'août 1764 : « Art. 24. En cas que l'insuffisance des deniers patrimoniaux desdites villes et bourgs obligeât lesdits officiers municipaux de recourir à notre autorité pour y suppléer par l'augmentation, la prorogation ou l'établissement de quelques octrois, ils demanderont au commissaire départi permission de convoquer une assemblée de notables habitants, à l'effet d'être délibéré sur ladite demande; et ladite délibération contiendra la situation des affaires de ladite ville ou bourg et les motifs de la demande (2). »

---

(1) Quelques auteurs en font remonter l'origine au règne de Louis le Jeune, époque à laquelle déjà plusieurs villes percevaient des droits sur l'entrée et l'arrivage de certaines denrées. Dans le principe, il est présumable que ces droits étaient arbitrairement établis par les villes selon leurs besoins et les ressources qu'ils pouvaient procurer ; mais lorsque l'action du gouvernement se fit mieux sentir, les taxes municipales furent soumises à la sanction du roi; ce qui leur fit donner le nom d'*octrois*, parce que c'était une permission que le roi *octroyait* aux communes de s'imposer elles-mêmes. (Dupin, *Précis de l'administration des communes.*)

(2) L'article 25 ordonne que la délibération sera envoyée par les officiers municipaux au commissaire départi, et par lui au contrôleur général des finances, pour qu'il soit statué par le roi.—Suivant l'article 26, il doit être procédé aux adjudications des octrois par-devant les officiers du bureau des finances ou ceux des élections. Défense est faite aux officiers municipaux d'y prendre part, et même de cautionner les adjudicataires. — Les deniers provenant des octrois doivent être déposés dans un coffre à trois clefs et employés spécialement aux dépenses pour lesquelles ils ont été créés (art. 27). — Les comptes d'octrois

Un décret de l'Assemblée constituante, du 28 janvier 1790, sanctionné par le roi le 31 du même mois, avait d'abord décidé que ces taxes continueraient d'être perçues, ainsi que les droits d'aide de toute nature. Plusieurs autres décisions législatives, soit générales, soit particulières à certaines villes, statuèrent dans le même sens, à diverses dates, jusqu'au 19 février 1791, qu'un nouveau décret, sanctionné par le roi le 25, supprima définitivement les droits d'entrée et les droits d'octroi, à compter du 1er mai de la même année.

Depuis cette époque, et pendant toute la durée de nos discordes civiles, les droits d'octroi cessèrent de figurer parmi les ressources financières des communes. Ce ne fut que sous le directoire qu'une loi fut rendue (27 vendémiaire an VII), qui ordonna la perception de droits d'octroi pour l'acquit des dépenses locales à Paris. Bientôt, la loi du 11 frimaire an VII, sur les recettes et les dépenses publiques, admit en principe l'établissement de taxes indirectes et locales, dans le cas où les revenus des communes ne pourraient suffire à l'acquittement de leurs charges. Celle du 27 frimaire an VIII organisa ces perceptions, et leur rendit leur nom d'octrois; peu après les octrois furent rétablis dans la plupart des grandes villes. Enfin, la loi du 5 ventôse an VIII décida, comme règle générale, qu'il serait établi des octrois municipaux et de bienfaisance sur les objets de consommation locale, dans les villes dont les hospices civils n'ont pas de revenus suffisants pour leurs besoins. Depuis, diverses dispositions législatives ou réglementaires ont statué sur le mode d'administration et de perception des octrois, entre autres, les arrêtés et décrets du gouvernement, des 28 ventôse, 29 germinal an XII, 21 brumaire an XIII, 11 mai 1807; puis sont intervenus le règlement général du 17 mai 1809, et enfin la loi du 8 décembre 1814. Celle-ci, en faisant rentrer (art. 121) dans les attributions des maires l'administration directe et la perception des octrois, qu'un décret du 8 février 1812 avait confiées à la régie des droits réunis, a posé les bases d'un régime plus favorable à l'exercice du pouvoir municipal en cette matière, et la loi de finances, du 28 avril 1816, a donné encore plus d'extension à ce principe.

En résultat et dans l'état actuel des choses, une ordonnance réglementaire du 9 décembre 1814 (5e série, bull. 66), qui reproduit, en les coordonnant, la plus grande partie des dispositions précédentes, et le tit. 2 de

---

arrêtés sont rendus tous les trois ans, par bref état, tant aux bureaux des finances qu'à la chambre des comptes. (Art 38) Enfin les contestations concernant la livrée des octrois sont jugées par les juges qui connaissent des droits royaux en première instance, et par appel, en la cour des aides. (Article 50.)

la loi précitée du 28 avril 1816 (7e série, bull. 81), résument à peu près aujourd'hui toute la législation sur la matière.

Mais la confusion qui règne dans cette législation dont les règles ont nécessairement varié à mesure que les principes, assez obscurs dans l'origine, ont été mieux éclaircis, fait désirer, nous devons le dire, une révision complète des lois maintenant en vigueur, dont l'application rencontre aujourd'hui de fréquentes et souvent assez graves difficultés.

Nous ne rechercherons pas si ces embarras ne tiennent pas, en partie du moins, au principe même de la compétence, et si l'intervention des deux départements de l'intérieur et des finances dans la création et l'administration des octrois, établissements dont le caractère est essentiellement municipal, ne devrait pas être réglée sur d'autres bases. Il nous suffit de constater que, dans l'état actuel, la législation sur cette matière appelle des améliorations dont le conseil d'État lui-même a reconnu et proclamé la nécessité (1).

II. Les nouvelles dispositions introduites par la loi du 11 juin 1842 dans le régime des octrois, et dont nous donnons le texte (2), ont apporté une grave modification dans tout le système de cette perception municipale.

On ne peut qu'applaudir sans réserve à celle de ces dispositions qui sanctionne le concours du conseil d'État dans l'examen des questions que

---

(1) Avis du 14 novembre 1838 (Nord ; Vieux-Berquin). « Considérant, a dit le conseil d'Etat, qu'il pourrait résulter des difficultés survenues dans plusieurs circonstances, que le gouvernement pensât qu'il y a lieu d'examiner s'il ne doit pas être apporté quelques modifications à la législation sur les octrois, etc. »

(2) *Loi* du 11 juin 1842 (*Budget des recettes*).—« Art. 8. A l'avenir les taxes d'octroi votées par le conseil municipal, la modification de celles qui existent actuellement, ainsi que les règlements relatifs à leur perception, seront autorisés par ordonnances royales rendues dans la forme des règlements d'administration publique.

« Art. 9. Les droits d'octroi qui seront établis sur les boissons en vertu de ces ordonnances royales ne pourront excéder ceux perçus aux entrées des villes au profit du Trésor (le décime non compris).

« Dans les communes qui, à raison de leur population, ne sont pas soumises à un droit d'entrée sur les boissons, le droit d'octroi ne pourra dépasser le droit d'entrée déterminé par la loi pour les villes d'une population de quatre mille âmes.

« Il ne pourra être établi aucune taxe d'octroi supérieure au droit d'entrée qu'en vertu d'une loi.

« L'article 149 de la loi du 28 avril 1816 est abrogé.

« Art. 10. Les taxes d'octroi actuellement existantes qui sont supérieures aux limites fixées par l'article précédent continueront à être perçues pendant toute la durée déterminée par l'ordonnance royale d'autorisation.

« Ces surtaxes, ainsi que celles dont la durée est illimitée, cesseront néanmoins, de plein droit, au 31 décembre 1852, sans préjudice du droit qu'ont les communes d'y renoncer avant ce délai. »

soulèvent si fréquemment l'établissement du droit, la révision des tarifs, et le prélèvement du dixième au profit du trésor sur les produits.

Quant aux autres dispositions (art. 9 et 10) qui décident que les droits d'octroi ne pourront, à l'avenir, sauf les exceptions qui seraient déterminées par des lois spéciales, excéder ceux qui sont perçus aux entrées des villes au profit du trésor, et fixent jusqu'au 31 décembre 1852 la durée des surtaxes actuellement en recouvrement, si elles satisfont aux intérêts de la production, ou du moins aux réclamations pressantes des représentants de ces intérêts, il est permis de douter qu'elles concilient parfaitement ce qu'il y a de juste et de légitime dans ces exigences avec d'autres intérêts et d'autres besoins qui n'ont pas moins de titres à la sollicitude du gouvernement.

III. On a beaucoup attaqué le système des octrois dans ces derniers temps; nous avons même entendu, lors de la discussion des articles de la loi du 11 juin 1842, dont il est ici question, demander, à la tribune de la chambre des députés, qu'ils fussent entièrement supprimés (1).

Mais il ne faut pas perdre de vue que l'octroi est, pour la plupart des villes, une condition de leur existence, et que, sans ce produit, il leur serait le plus souvent impossible de pourvoir aux charges les plus indispensables de leurs services municipaux. Si nos cités rivalisent d'amélioration et de progrès, si partout des fontaines publiques, des halles, des abattoirs se construisent; si les rues s'élargissent et s'éclairent; si la police est mieux faite; si les habitants sont protégés, les enfants enseignés, les pauvres secourus, il faut en reporter en grande partie, le bienfait à la perception des octrois. unique ressource qui généralement permette aux administrations locales de faire face à ces nécessités d'ordre et de bien-être. Ajoutons que lorsque la loi même impose aux communes des charges qui s'aggravent de jour en jour, pour l'instruction primaire, les chemins vicinaux, les chemins de fer, etc., il y aurait inconséquence à tarir, dans le même temps, la principale source où elles puisent les moyens de satisfaire à d'aussi onéreuses obligations.

On admet, il est vrai, que les octrois supprimés seraient remplacés par un autre mode de perception. Mais, d'une part, on ne s'accorde pas sur

(1) Au nombre des plus ardents et aussi des plus habiles adversaires des octrois, nous devons citer M. le marquis de la Grange, député de la Gironde, qui, dans une brochure écrite avec talent, a exposé sur cette matière des vues et des doctrines un peu trop exclusives peut-être, mais aux conclusions desquelles nous ne ferions nulle difficulté d'adhérer, du moins en partie; telles sont celles qui ont pour objet la présentation d'une loi organique sur les octrois, le contrôle des chambres, la renonciation du gouvernement au prélèvement du 10e au profit du Trésor, etc. (*Considérations sur les octrois en général et dans leurs rapports avec les boissons*, Bordeaux, 1842.)

le mode nouveau qu'il s'agirait d'y substituer ; de l'autre, il ne fant pas oublier qu'en matière d'impôt tout changement de système, fût-il même avantageux au contribuable, ne s'opère pas sans do graves difficultés, sinon sans des dangers réels pour l'ordre et la paix publique, comme l'expérience ne l'a que trop prouvé. La prudence du gouvernement doit donc lui conseiller de ne pas s'engager légèrement dans une pareille voie.

Quoi qu'il en soit, un fait dont on n'a peut-être pas assez tenu compte, c'est qu'en général, et sauf des exceptions assez rares, les vins n'étaient surtaxés à l'octroi que là où l'usage n'en est point habituel, c'est-à-dire dans les villes où ils sont réputés boissons de luxe, de telle sorte que, dans le départemeut de Nord, par exemple (des renseignements statistiques en ont fourni la preuve), pendant une période de dix années, où le droit d'octroi sur les boissons a été successivement élevé et abaissé dans plusieurs villes, la consommatiou du vin n'a éprouvé aucune variation appréciable en plus ou en moins. La raison en est que le montant do la taxe, relativement à la valeur véuale de l'objet assujetti, est toujours beaucoup trop faible, dans les pays où le vin est transporté à grands frais, pour influer sur le prix de revient, et ponr décider la classe riche, qui seule supporte l'augmentation du droit, à changer ses habitudes.

Le même raisonnement s'applique à tous les départements non producteurs, à peu d'exceptions près, et cependant la loi ne fait pas de distinction dans l'application d'une règle qui prive un grand nombre de villes d'une ressonrce précieuse, sans compensation réelle au profit de la production ou des intérêts du trésor.

Il faut considérer en outre que si la surtaxe du vin se reporte sur la boisson en usage dans le pays, la proportion que les principes commandent d'observer entre la valeur vénale et le montant de la taxe n'existe plus, et qu'à l'inconvénient grave de frapper la boisson du pauvre se joint celui de forcer démesurément le montant de l'impôt.

IV. Mais ce qui nous paraît surtout regrettable, c'est que les alcools n'aient pas fait l'objet d'une disposition exceptionnelle, qui semblait motivée par les raisons les plus légitimes. En effet, on sait que partout, et particulièrement dans les villes manufacturières, l'usage immodéré des liqueurs fortes est, pour la classe ouvrière, une cause incessante de démoralisation, de misère et de mortalité, en un mot, un véritable danger. Quelque élevés que soient les droits dont on les frappe, on n'arrivera jamais à en diminuer le pernicieux abus. Si donc il existe un impôt moral autant que profitable, c'est assurément celni qui porte sur les eaux-de-vie et autres spiritueux consommés en boissons, et qu'on ne devrait craindre de forcer que jusqu'au point où il pourrait offrir trop d'appât à la fraude.

Un fait certain, c'est qu'en présence des besoins du service municipal dans la plupart des villes, dont nous avons dit que l'octroi fait le principal revenu, il ne leur restera qu'à se récupérer, en surimposant d'antres objets, du déficit que produira la diminution du droit sur cette branche de consommation. Le résultat du dégrèvement que prononce la loi du 11 juin 1842, à l'égard des alcools, conduira donc presque inévitablement à faire payer plus cher les objets nécessaires à la vie, tels que le bois de chauffage et la viande de boucherie par exemple, et l'eau-de-vie meilleur marché; c'est-à-dire, à favoriser l'ouvrier paresseux et débauché aux dépens du père de famille laborieux.

Vainement alléguerait-on que l'empêchement n'est pas absolu, puisque le gouvernement pourra toujours proposer une loi, quand il le croira nécessaire. A cela on répondra que, sur quatre-vingt-six départements, la France en compte soixante-huit qui produisent des vins ou des eaux-de-vie, et dont les mandataires croiraient trahir les intérêts de leurs commettants en votant une pareille loi : il y a donc peu à compter sur ce moyen

V. Du reste, la résolution adoptée par la chambre des députés (séanc du 30 juin 1843), résolution qui a été convertie en loi, à la date du 24 juil let 1843, et qui a pour objet d'affranchir de tout droit d'entrée et de con sommation les eaux-de-vie et esprits dénaturés, nous paraît à la fois juste et utile; et nous ne pouvons que nous associer pleinement aux intentions des honorables auteurs de la proposition (1).

VI. Le régime des octrois embrasse trois parties distinctes, dont chacune fera l'objet d'un examen particulier, à savoir :

1° Les formes de l'établissement;
2° Les matières soumises aux droits;
3° Le mode d'administration et de perception.

SECTION PREMIÈRE.

DE L'ÉTABLISSEMENT DES OCTROIS.

§ 1er. — Principes généraux.

VII. Les octrois sont établis pour subvenir aux dépenses à la charge des communes (*Ordonnance du* 9 décembre 1814, art. 5). Ils sont placés dans

(1) Une ordonnance royale du 14 juin 1844 (9e série, bull. 1104) règle l'exécution de cette loi.

les attributions des maires (*Loi du* 8 déc. 1814, art. 121) (1). Lorsque les revenus d'une commune sont insuffisants pour ses dépenses, il peut y être établi un octroi, sur la demande du conseil municipal (*Loi du* 28 avril 1816, article 147) (2). Le préfet peut provoquer cette mesure lorsqu'il reconnaît l'insuffisance des revenus ordinaires de la commune, soit pour couvrir les dépenses annuelles, soit pour acquitter les dettes arriérées, ou pourvoir à des besoins extraordinaires. (*Ordonnance du* 9 décembre 1814, article 5.)

On voit par là que ce n'est plus seulement dans les villes dont les hospices n'ont pas une dotation suffisante qu'il peut être créé des octrois, mais dans toutes celles dont les besoins excèdent les ressources; d'où il suit que la dénomination d'octroi municipal et *de bienfaisance* a cessé d'être exacte.

Enfin, la loi du 18 juillet 1837 sur l'administration municipale range le produit des octrois parmi les ressources ordinaires des communes (article 30, n° 6).

Tels sont les principes généraux qui doivent guider les administrations locales dans leurs propositions.

Voici maintenant ceux qui servent de règle à l'autorité supérieure dans les décisions qu'elle est appelée à rendre en cette matière :

VIII. Il est certain que l'article 147 de la loi du 28 avril 1816 ne subordonne la création des octrois qu'à l'insuffisance des revenus des communes, tandis que la loi du 18 juillet 1837 classe ce produit parmi leurs ressources ordinaires, et qu'aucun acte législatif ou réglementaire n'a fixé un chiffre de population au-dessous duquel l'octroi ne pourra être autorisé. Néanmoins, comme l'autorisation du gouvernement est exigée dans tous les cas, il reste toujours juge des conditions auxquelles il doit l'accorder. Or, le ministre de l'intérieur a considéré que les droits d'entrée qui se percevaient sur les boissons au profit du trésor dans les villes et communes de 1,500 habitants agglomérés, ayant été supprimés par les

---

(1) Les octrois étant essentiellement municipaux, la surveillance en appartient de droit aux maires; mais leur intervention à cet égard doit être restreinte dans les bornes fixées par les règlements. Ils doivent, par tous les moyens que la loi a mis à leur disposition, s'assurer que les perceptions sont conformes aux tarifs, et qu'il ne se commet ni vexations ni abus; mais, comme ils ne sont ni agents ni comptables, ils ne doivent pas sortir des bornes d'une surveillance active et éclairée. (*Instruction du ministre des finances*, 25 octobre 1809.)

(2) L'article 5 de l'ordonnance du 9 décembre 1814 porte que les octrois doivent être délibérés d'*office* par les communes : c'était une erreur que la loi du 28 avril 1816 a fait disparaître. (Art. 147.)

lois des 12 décembre 1830 et 21 avril 1832, dans le but principal de faire cesser les exercices qui excitaient des plaintes, et la limite de la population ayant été portée à 4,000 âmes, il y aurait des inconvénients à créer dans des localités d'une population moindre des taxes municipales dont la perception peut, en certains cas, exiger le rétablissement des exercices auxquels le trésor a renoncé pour son propre compte.

IX. D'un autre côté, les octrois, il faut le remarquer, n'offrent des produits de quelque importance que dans les grands centres de population, ou du moins dans les lieux où il se fait un mouvement commercial un peu considérable. Les localités peu populeuses, où la consommation est faible, n'en retirent presque aucun avantage. Quant aux communes rurales, on a reconnu depuis longtemps qu'étant ouvertes de toutes parts, elles offrent à la fraude des facilités qui exigent une surveillance dont les frais absorbent une grande partie des produits; en sorte que le profit qu'en retire la commune n'est pas en proportion du sacrifice imposé aux contribuables.

X. Il importe aussi, lorsqu'un octroi est proposé dans le but de faire face à une dépense extraordinaire, d'examiner de quelle nature est cette dépense, et si elle présente un caractère d'utilité communale tel qu'il convienne d'y faire contribuer tous les habitants sans distinction. Ainsi, l'établissement d'un collége, qui n'intéresse que les classes aisées, l'ouverture d'un chemin vicinal de grande communication, spécialement utile aux transports de l'agriculture et du commerce, des travaux de pur embellissement, qui profitent principalement à la propriété foncière dans les villes, ne sauraient justifier la création de droits sur les objets de consommation, parce qu'il serait injuste d'obliger les habitants nécessiteux, qui supportent presque partout une forte part des taxes d'octroi, de pourvoir à des dépenses qui ne les intéressent point. En un mot, il nous paraît équitable, autant que de bonne administration, d'appeler de préférence à supporter les frais d'une mesure d'utilité locale les intérêts mêmes que cette mesure a pour but de favoriser.

XI. D'ailleurs, en général, le revenu des octrois, toujours éventuel et variable de sa nature, constitue une ressource permanente que ne comportent pas des besoins temporaires. L'expérience prouve, en effet, qu'une fois établis, ils se maintiennent souvent au préjudice des populations, lorsque les nécessités qui en avaient provoqué la création ont cessé d'exister. Il est donc préférable de recourir en pareil cas, à moins d'empêchement absolu, à la voie d'une imposition extraordinaire, qui non-seulement trouve sa garantie et son contrôle dans l'appel des plus imposés, mais atteint proportionnellement chaque contribuable, entre tout entière dans la caisse municipale, et se mesure avec exactitude sur l'étendue et la durée des besoins.

XII. Il est aussi une considération qu'on ne saurait négliger : c'est que les droits d'octroi portant en première ligne sur les comestibles, et notamment sur les viandes de boucherie, on risquerait, en multipliant, sans une évidente nécessité, ces sortes de taxes, de nuire aux intérêts généraux de la production et de la consommation. (*Le minist. de l'intér. au ministre des finances; Gironde, Cadillac*, 5 mai 1838. *Avis du comité de l'intérieur* du 3 mai 1839; *Gers, Samatan; Basses-Pyrénées, Urdos.*)

XIII. Hâtons-nous toutefois d'ajouter que ces principes, pris comme règle générale, n'ont rien d'absolu dans leur application, et que, dans quelques cas, des circonstances locales, dont l'appréciation appartenait à l'administration supérieure chargée de la tutelle des communes, l'ont déterminée à s'en départir. (*Le minist. de l'intér. au préfet du Finistère*, 3 janvier 1837; *au préfet des Côtes-du-Nord*, 24 janvier 1838; et autres espèces.)

§ 2. — Formes et attributions.

XIV. Les conseils municipaux délibèrent sur l'établissement des octrois, ainsi que sur les tarifs et règlements. (*Loi* du 28 pluviôse an VIII, art. 15; *loi* du 5 ventôse an VIII, art. 2.)

Les délibérations des conseils municipaux portant établissement d'un octroi doivent être adressées par le maire au sous-préfet, et renvoyées par celui-ci, avec ses observations, au préfet. Ce dernier le transmet, avec son avis, au ministre de l'intérieur, qui en décide et qui autorise, s'il y a lieu, le conseil municipal à délibérer les tarifs et règlements. (*Ordonn.* du 9 décembre 1814, art. 6.)

Les projets de tarifs et règlements ainsi délibérés parviennent de même au préfet avec l'avis des maires et des sous-préfets. Le préfet les transmet au directeur général des contributions indirectes pour être soumis au ministre des finances, sur le rapport duquel le roi prononce. (*Id.*, art. 7.)

La même marche doit être suivie pour les changements proposés par les maires ou par les conseils municipaux aux tarifs et règlements en vigueur, et pour ceux que l'autorité supérieure juge nécessaire de provoquer. (*Id.*, art. 8) (1).

(1) Les délibérations des conseils municipaux, pour modifier ou interpréter les dispositions des règlements et tarifs des octrois, ne doivent être prises en considération qu'autant qu'elles ont été approuvées par l'autorité légitime et

Ainsi, la loi fait deux parts d'attributions bien distinctes aux deux départements de l'intérieur et des finances en cette matière : au premier appartient l'initiative, c'est-à-dire le droit de permettre l'établissement de l'octroi, selon la connaissance qu'il peut seul avoir des besoins du service communal qui motivent la demande ; au second, l'examen des tarifs et règlements délibérés par le conseil municipal avec l'autorisation du ministre de l'intérieur. Les préfets doivent éviter soigneusement de confondre ces deux ordres de compétence en saisissant l'administration des contributions indirectes avant celle de l'intérieur, dont la décision préalable est toujours nécessaire pour valider la proposition.

XV. S'il s'agit de supprimer un octroi établi ou de le remplacer par une autre perception, la demande en sera faite par le maire au préfet, qui, après avoir obtenu l'autorisation du ministre de l'intérieur, autorisera, s'il y a lieu, le conseil municipal à délibérer sur cette demande. (*Loi* du 8 décembre 1814, art. 123; *Ordonnance* du 9 décembre 1814, art. 85.)

La délibération du conseil municipal, accompagnée de l'avis du sous-préfet et du maire, sera adressée par le préfet, avec ses observations et l'état des recettes et des besoins de la commune, au ministre de l'intérieur, qui statuera provisoirement sur lesdites propositions. Il fera connaître immédiatement sa décision au ministre des finances, qui, après avoir soumis le tout à l'approbation du roi, prescrira, tant dans l'intérêt des communes que dans celui du Trésor, les mesures d'exécution convenables; et les droits d'octroi continueront à être perçus jusqu'à ce que la suppression de l'octroi ait été autorisée, ou jusqu'à la mise à exécution du mode de remplacement. (*Ordonn.* du 9 décembre 1814, art. 86 et 87.)

XVI. Si un conseil municipal refusait ou négligeait de délibérer sur l'établissement d'un octroi reconnu nécessaire, ou sur les changements qu'exigeraient les tarifs et règlements en vigueur, il en serait rendu compte au roi, dans le premier cas, par le ministre de l'intérieur, dans le second, par le ministre des finances, et il serait statué par une ordonnance royale. (*Ordonn.* du 9 décemb. 1814, art. 9.)

Toutefois, cette disposition est rarement appliquée aujourd'hui, et elle semble en effet difficile à concilier avec les principes introduits dans la législation postérieure, notamment dans la loi du 28 avril 1816, qui consacre la liberté du vote des conseils municipaux en ce point. Si l'on se

---

supérieure; à défaut de quoi, elles ne peuvent être invoquées par les juges pour servir à l'interprétation desdits règlements et tarifs. (*Arrêts de la cour de cassation* des 2 juin et 22 décembre 1820.)

reporte aux premiers actes législatifs qui ont ordonné le rétablissement des octrois, tels notamment que la loi du 5 ventôse an VIII, et aux instructions ministérielles originairement publiées sur la matière (1), on comprendra que, comme il s'agissait principalement alors d'assurer la dotation des hospices, le gouvernement ait dû se réserver le droit d'intervenir, le cas échéant, par voie de contrainte, dans la création de ces taxes. Mais il faut observer qu'à cette époque les communes ne jouissaient pas de la faculté, qui leur a été accordée depuis, de s'imposer des centimes additionnels pour subvenir à leurs dépenses ordinaires. En effet, l'arrêté du gouvernement du 4 thermidor an X dit positivement, article 5 : « Les conseils municipaux ne pourront demander ni obtenir aucune imposition extraordinaire pour les dépenses ordinaires des communes. » D'une autre part, à mesure que l'ordre s'est introduit dans notre système financier, et que les vrais principes de la matière ont été mieux compris, on a reconnu, comme nous l'avons dit plus haut, que les droits d'octroi ne pouvaient pas, en bonne règle, s'appliquer à toute espèce de dépense ; tandis que l'intérêt des populations pauvres et laborieuses commandait une grande réserve dans l'établissement des taxes qui frappent en général sur des objets de première nécessité. C'est ainsi que le gouvernement a été conduit, par un sentiment d'équité dont on doit lui tenir compte, non-seulement à renoncer à son droit d'initiative, mais à refuser fréquemment d'accéder aux vœux des autorités municipales, quand la création des octrois qu'on propose d'autoriser lui paraît incompatible avec les intérêts bien entendus de l'administration et des administrés.

XVII. Nous devons rappeler ici les prescriptions de la circulaire

---

(1) Une circulaire du ministre de l'Intérieur, du 5 thermidor an X, entre autres (*Rec.*, t. I, p. 213), après avoir énoncé les diverses dépenses auxquelles les communes étaient tenues de pourvoir, ajoutait :

« Pour ces sortes de dépenses, il est utile aux communes de se créer un revenu et de tirer parti de toutes les ressources qui peuvent être à leur disposition. L'article 7 du règlement (l'arrêté du gouvernement du 4 thermidor an X, relatif à une convocation extraordinaire des conseils municipaux) indique la location des places aux halles, foires et marchés ; l'établissement des droits de pesage, mesurage et jaugeage consacré par la loi du 29 floréal an X ; *les octrois* sur les consommations indiqués dans la loi du 11 frimaire an VII.

« La nécessité de recourir à ces moyens est d'autant plus urgente que le gouvernement, convaincu que les centimes additionnels sont une charge nouvelle pour l'agriculture, un poids nouveau ajouté à la contribution foncière, qui est mal répartie, ne se prêtera que très-difficilement à augmenter la masse des centimes fixés par la loi ; tandis que les droits sur les consommations, se percevant au fur et à mesure des besoins, se proportionnent toujours aux fortunes, et n'occasionnent pas la même gêne. »

adressée par le ministre de l'intérieur aux préfets le 10 novembre 1821 (*Rec.*, t. IV, p. 174) :

« Je vous rappellerai qu'aux termes de l'ordonnance du 9 décembre 1814, conformes aux dispositions des lois antérieures, je dois concourir avec M. le ministre des finances à l'établissement des droits d'octroi sur les consommations.

« Les projets de tarif et de règlement, délibérés par les conseils municipaux, et les états justificatifs des besoins qui obligent les communes à recourir à l'établissement de ces droits, doivent donc être adressés directement et simultanément aux deux ministères.

« Cette obligation n'a pas toujours été régulièrement remplie, et il en est souvent résulté des retards préjudiciables. Je vous invite à prendre des mesures pour obvier désormais à cet inconvénient.

« Les règles que je viens de rappeler doivent être observées tant pour l'adjudication des droits que pour la révision des tarifs et les modifications dont ils sont susceptibles. Il en est de même lorsqu'une commune demande la suppression d'un octroi déjà établi. »

SECTION II.

DES MATIÈRES SOUMISES AUX DROITS.

§ 1er. — Principes généraux.

XVIII. Aucun tarif ne peut porter que sur les objets destinés à la consommation des habitants du lieu sujet. (*Ordonn.* du 9 déc. 1814, art. 11; *Loi* du 28 avril 1816, art. 148.) Il ne peut être fait d'exception à cette règle que dans les cas extraordinaires et en vertu d'une loi spéciale. (*Loi* du 28 avril 1816, art. 148.)

L'ordonnance réglementaire de 1814, titre 3, renfermait les objets de consommation soumis aux taxes d'octroi dans cinq classes ou catégories, savoir :

1° Les boissons et les liquides; 2° les comestibles; 3° les combustibles; 4° les fourrages; 5° les matériaux (1).

---

(1) « Sont compris dans la première division, les vins, vinaigres, cidres, poires, bières, hydromels, eaux-de-vie, esprits, liqueurs et eaux spiritueuses » (*Ordonnance* du 9 décembre 1814, article 12.)

Lorsque le tarif comprend les vins en cercle (*a*), la commune ne peut affran-

(*a*) Les vins en cercle et les vins en bouteilles ont été ramenés à une taxe unique par le tarif annexé à la loi du 12 décembre 1830.

La désignation des produits imposables était ainsi limitée au préjudice de la consommation de ces produits, puisque les droits devaient être d'autant plus élevés qu'ils étaient restreints à un moindre nombre d'objets; mais la loi du 28 avril 1816 est venue abroger, au moins implicitement, cette restriction, en décidant (art. 147) que « la désignation des objets imposés, le tarif, le mode et les limites de la perception, seront délibérés

---

chir les vendanges. Il suffit que le vin soit imposé à l'octroi pour que la vendange y soit également sujette. (*Arrêt de cassation* du 28 mars 1812, et *Instructions du ministre des finances*.)

Les vins du territoire d'une commune ne peuvent être moins imposés que ceux d'une autre origine, attendu que l'octroi est une taxe indirecte qui ne frappe que sur le consommateur : ce n'est ni le fabricant, ni le récoltant, ni même le marchand qui paye, c'est celui qui consomme ; ainsi aucune distinction d'origine ne saurait être admise dans les objets imposés. (*Instruction du ministre des finances; Girard*, p. 251.)

« Les eaux-de-vie et esprits doivent être divisés, pour la perception, d'après les degrés, conformément aux tarifs des droits d'entrée. — Les eaux dites de Cologne, de la reine d'Hongrie, de mélisse et autres, dont la base est l'alcool, doivent être traitées comme les liqueurs. » (*Ordonnance* du 9 décembre 1814, article 13.)

En général, les fruits à l'eau-de-vie et les boissons composées d'un mélange de boisson assujettie, sont passibles des mêmes droits que les boissons elles-mêmes. Mais lorsque ces objets sont un article de commerce et non de consommation locale, le droit peut être modifié et même écarté par une disposition du règlement. (*Instruction du ministre des finances* du 25 septembre 1809.)

« Les droits d'octroi sur les eaux-de-vie et esprits seront également perçus par hectolitre d'alcool pur. » (*Loi* du 24 juin 1824, article 9.)

« Les huiles peuvent aussi, suivant les localités, être imposées : la taxe en est déterminée suivant leur qualité et leur emploi. » (*Ordonnance* du 9 décembre 1814, article 15.)

« Sont compris dans la deuxième division (comestibles) les objets servant habituellement à la nourriture des hommes, à l'exception toutefois des grains et farines, fruits, beurre, lait, légumes et autres menues denrées. » (*Ordonnance* du 9 décembre 1814, article 16.)

Voir nos observations au sujet de l'impôt des farines, p. 275 ci-après.

Parmi les fruits exceptés, sont comprises les pommes de terre et autres productions de cette espèce. (*Instruction ministérielle* du 25 septembre 1809.)

« Les coquillages, le poisson de mer frais, sec ou salé de toute espèce, et celui d'eau douce, peuvent être assujettis suivant les usages locaux, soit à raison de leur valeur vénale, soit à raison du nombre ou du poids, soit par paniers, barils ou tonneaux. » (*Ordonnance* du 9 décembre 1814, article 19.)

Il est essentiel de ne pas confondre en ceci les objets de consommation passibles du droit, avec les produits de la pêche et les dépôts de poissons, lorsqu'ils n'ont d'autre objet que les préparations nécessaires pour qu'ils soient vendus frais ou séchés. Dans les communes où ces préparations ont lieu, il devient presque impossible d'établir le droit sur la consommation, et il est mieux

par le conseil municipal de la même manière que les dépenses et revenus communaux, etc. »

Il faut donc considérer aujourd'hui le droit qu'ont les conseils municipaux de désigner les objets qui doivent être soumis à l'octroi comme n'ayant d'autre limite que celle qui est indiquée par l'article 148 de la loi du 28 avril 1816, c'est-à-dire comme n'étant subordonné qu'à la condition que l'impôt n'atteindra que les objets destinés à la consommation locale. (*Avis du conseil d'État*, du 21 janvier 1835; *ville de Pont-l'Évêque. Ordonnance rendue au contentieux*, le 11 février 1836; *Dussart C. la ville de Vervins, et autres espèces.*)

---

d'imposer d'autres objets. (*Instruction ministérielle* du 25 septembre 1809.)

Sur les *combustibles*, voir nos observations, p. 277.

Dans cette division sont compris : « 1° Toute espèce de bois à brûler, les charbons de bois et de terre, la houille, la tourbe et généralement toutes les matières propres au chauffage; 2° les suifs, cires et huiles à brûler. » (*Id.*, article 20.)

Il est nécessaire, dans la classification, d'avoir égard à la nature du chauffage et peut-être d'exempter les combustibles qui, suivant l'usage reçu, ne servent qu'à la classe indigente, tels que les ronces, copeaux, bois morts. (*Instruction ministérielle* du 25 septembre 1809.—*Voir* nos observations, p. 279.)

« La quatrième division (*fourrages*) comprend les pailles, foins, et tous les fourrages verts ou secs de quelque nature, espèce ou qualité qu'ils soient; le droit doit être réglé par botte ou au poids. » (*Ordonnance* de 1814, article 21.)

On ne peut établir de distinction entre le foin de première pousse et le regain. (*Arrêt de cassation* du 22 décembre 1820.)

Lorsque la paille est imposée, on ne peut refuser d'acquitter le droit sous le prétexte que la paille à introduire porte encore son grain, attendu qu'en cet état, la paille ne conserve pas moins sa nature de fourrage. (*Autre arrêt* du même jour.)

« Sont compris dans la cinquième division (*matériaux*) les bois, soit en grume, soit équarris, façonnés ou non, propres aux charpentes, constructions, menuiserie, ébénisterie, tour, tonnellerie, vannerie et charronnage. — Y sont également compris les pierres de taille, moellons, pavés, ardoises, tuiles de toute espèce, briques, craies et plâtres. » (*Ordonnance* de 1814, article 22.)

Dans la classification des matériaux, il ne faut tarifer que les objets d'un usage fréquent : on doit surtout éviter de faire porter la taxe sur les objets qui sont moins de consommation que d'industrie, et qui ne sont introduits que pour être mis en œuvre et ensuite réexportés. (*Instruction ministérielle* du 25 septembre 1809.)

On doit aussi tarifer séparément les bois de chêne et les bois blancs, et observer que les bois de charpente provenant de démolitions doivent la taxe comme bois neuf, à moins qu'ils ne soient reconnus bons seulement à brûler, auquel cas ils doivent payer comme bois de chauffage (*idem*); les matières qui servent à la confection des teintures, médicaments ou autres préparations analogues, ne peuvent être tarifées comme matériaux. (*Décision du ministre des finances* du 14 mai 1817.)

Des instructions du ministre des finances du 25 septembre 1809, citées par M. Dareste dans son *Code des octrois*, pages 18 et 79, exigeaient que les chambres de commerce fussent consultées toutes les fois qu'il s'agissait d'imposer à l'octroi des objets non compris dans les cinq classes déterminées par l'ordonnance de 1814 ; mais la loi du 28 avril 1816 et la jurisprudence qui en a réglé l'application ne permettent plus de considérer cette condition comme absolue.

XIX. Une décision du ministre des finances, rappelée par M. Girard dans son *Manuel des contributions indirectes et des octrois*, page 251, avait établi le même principe. « Cette décision, ajoute l'auteur, doit toutefois se combiner avec un avis du conseil d'Etat du 20 août 1818, portant que l'article 147 précité a laissé au roi toute la latitude dont il jouissait pour statuer, selon les circonstances et les localités, par des ordonnances générales ou spéciales, sur les délibérations des conseils municipaux en matière d'octroi ; ce qui embrasse nécessairement la désignation des objets à imposer. »

Nous ferons observer à notre tour que l'intervention de l'autorité royale, en ce qui touche *la désignation des objets à imposer*, ne peut s'entendre que du pouvoir qui lui appartient de restreindre dans de justes limites les votes des conseils municipaux, et n'admet point celui d'étendre l'impôt à des matières que ces conseils n'auraient pas désignées.

Un avis plus récent du conseil d'Etat (21 août 1836), dont nous parlerons tout à l'heure, a levé toute incertitude sur ce point, en déclarant « que ce serait porter atteinte à l'initiative des conseils municipaux que d'insérer d'office, dans les tarifs, des objets que ces conseils n'auraient pas proposé de soumettre aux droits d'octroi. »

§ 2. — Exemptions et franchises.

XX. On doit conclure également de l'article 147 de la loi de 1816, que les exceptions prévues par l'ordonnance de 1814 (art. 16), notamment en ce qui concerne les grains et farines (*voir* la note page 273), ne font plus désormais obstacle à ce que ces denrées soient taxées, selon l'exigence des besoins, sur la demande des conseils municipaux. Ce point de jurisprudence a été décidé à l'occasion de la construction du canal de dérivation de la Durance, destiné à alimenter d'eau la ville de Marseille ; opération dont la dépense rendait indispensable la création d'un droit d'octroi sur les farines, qui, au surplus, existait avant la révolution de juillet, et n'avait été supprimé que depuis 1830. L'autorité supérieure avait longtemps hésité sur le parti à prendre dans cette affaire ; mais la

question légale était déjà tranchée par un arrêt de la cour de cassation du 24 juillet 1834, intervenu sur le refus d'un introducteur de farines d'acquitter le droit à l'entrée de la ville; arrêt qui déclarait formellement que les exceptions faites au sujet des farines par les articles 55 de la loi du 11 frimaire an VII, 24 du décret du 17 mai 1809 et 16 de l'ordonnance du 9 décembre 1814, ont été levées par l'article 147 de la loi du 28 avril 1816.

Le ministre de l'intérieur et celui du commerce et de l'agriculture reconnurent enfin que l'intérêt extrême qui s'attachait à l'exécution du projet en instance, joint à l'impossibilité de se procurer d'autres moyens de pourvoir aux intérêts de l'emprunt municipal, devait l'emporter sur toute autre considération. Mais les deux ministres ajoutèrent qu'on devait se garder de faire de l'impôt des farines une branche de revenu pour les villes; qu'il ne fallait rien moins qu'une impérieuse nécessité pour décider l'administration supérieure à consentir, même à titre de perception temporaire, l'établissement d'un droit qui frappe aussi spécialement sur la nourriture du pauvre; que ce n'était donc qu'en raison de circonstances tout à fait exceptionnelles qu'une semblable proposition pouvait être accueillie, et que, loin d'en conclure qu'elle peut compter sur une taxe de cette nature comme sur une ressource permanente, l'administration municipale ne devait regarder l'autorisation accordée à sa demande que comme une concession faite à l'urgence de besoins auxquels il ne restait aucun autre moyen de pourvoir. (*Le ministre de l'intérieur au ministre des finances*, 3 novembre 1837. *Bouches-du-Rhône, Marseille.*)

La même autorisation a été accordée, sous les mêmes réserves et pour ces besoins semblables, à la ville d'Aix.

XXI. Il est d'autres exceptions que la protection due aux intérêts de l'industrie manufacturière a porté l'administration supérieure à maintenir, souvent contre le vœu réitéré des conseils municipaux, mais conformément à l'esprit qui a dicté l'article 148, déjà cité, de la loi du 28 avril 1816.

Ainsi, conformément à ce que prescrit cette disposition, toutes les matières qui servent à la fabrication de produits faisant l'objet d'un commerce extérieur doivent être exemptées de tout droit; tels sont, en général, les cuirs et peaux non préparés, les huiles de poisson, le dégras, la tôle, le fer-blanc, le cuivre, etc. (1). Mais il est certains objets de con-

(1) On lit dans un avis du conseil d'Etat du 4 février 1855 (*Octroi de la Rochelle. Mémorial du contentieux des contributions indirectes et des octrois*, t. XIV, p. 167) :

« Considérant que les cuivres neufs en feuilles et ouvragés, l'étain, le fer-

sommation qui servent à la fois aux besoins de l'industrie et aux usages domestiques, tels que les combustibles en général, qui sont bien effectivement, dans le sens littéral de l'article cité, consommés dans l'intérieur du lieu sujet, mais qui, s'identifiant avec les produits manufacturés destinés à l'exportation, ne peuvent, avec justice, être considérés comme imposables suivant l'esprit de la loi sainement interprétée ; autrement ce serait placer les fabricants de l'intérieur dans l'impossibilité de soutenir la concurrence avec ceux du dehors, et porter conséquemment un grave préjudice à l'industrie locale.

L'avis du conseil d'Etat du 24 août 1836, relatif à la révision du règlement et du tarif de l'octroi de Limoges, que nous avons déjà cité, p. 275, a fixé parfaitement ce point de jurisprudence (1).

Il y avait discussion entre les fabricants de porcelaine et les briquetiers de la ville, qui demandaient une exemption de droits en faveur des bois employés à la cuisson de leurs produits, et le conseil municipal, qui, sans contester la légitimité de la réclamation, alléguait l'état de gêne des finances municipales.

L'administration des contributions indirectes proposait, comme moyen terme, de réduire le droit sur le bois de corde de 60 à 48 centimes le stère, sans prendre aucune disposition en faveur des réclamants.

Voici dans quels termes le conseil d'Etat a prononcé sur cette contestation :

« Considérant que la proposition, faite par l'administration centrale, de réduire à 48 centimes le droit proposé de 60 centimes pour tous les bois à brûler consommés à Limoges, sans prendre aucune disposition spéciale aux fabricants de porcelaine, ne satisferait ni ceux-ci, qui continueraient

---

blanc, les cuirs, les aciers, les limes et les papiers de toute espèce, peuvent être classés au nombre des objets d'industrie ou de commerce général qui sont destinés, dans un port de mer, à servir à l'armement ou à former la cargaison des navires, et qu'à ces derniers titres ils ne sont pas réservés pour la consommation locale et ne doivent pas être assujettis aux droits d'octroi ; considérant que l'article 55 de la loi du 11 frimaire an VII comprend expressément les fromages dans les menues denrées servant habituellement à la nourriture des hommes, et sur lesquelles il est interdit de faire peser les taxes de consommation ; que l'article 25 du décret du 17 mai 1809 ne porte exception que pour les fromages venant de l'étranger ; que ces dispositions se trouvent confirmées par l'article 127 de la loi du 8 décembre 1814 ; qu'elles ont été reproduites par les articles 16 et 17 de l'ordonnance du 9 du même mois, et que la loi du 28 avril 1816 ne les a pas rapportées. »

(1) Cet avis est rapporté dans le *Mémorial du contentieux des contributions indirectes et des octrois*, t. XIV, p. 434, et dans le *Code des octrois*, de M. Dareste, p. 402.

à supporter un impôt dont ils prétendent que la loi les exempte, ni la ville, qui verrait, dès à présent, ses revenus réduits d'une somme équivalente à la moitié de celle que les fabricants payent à l'octroi sous le régime actuel;

« Considérant qu'il résulte des renseignements transmis par M. le ministre du commerce et des travaux publics que le droit d'octroi, payé par les fabricants de porcelaine sur les bois qu'ils emploient, augmente à peu près de 3 p. 0/0 le prix total de revient de leurs produits; que cette charge, considérable pour une industrie qui n'offre que des bénéfices modiques, pourrait avoir pour conséquence d'éloigner de la ville de Limoges des fabriques dont la présence contribue à sa prospérité, et qu'une mesure qui tendrait à atténuer successivement l'impôt et à le faire disparaître entièrement sous peu d'années, en combinant cette diminution avec celle des charges de la ville, aurait l'avantage de soulager une industrie intéressante, tout en écartant le seul motif plausible que l'autorité locale pût alléguer pour s'opposer à la demande des fabricants; .....

« Considérant que les réclamations des propriétaires des briqueteries établies dans l'intérieur du rayon d'octroi méritent aussi d'être prises en considération; que l'on voit, en effet, dans le règlement, que les objets compris au tarif qui sont fabriqués dans l'intérieur doivent le droit d'entrée, et, dans le tarif, que les tuiles et briques sont soumises à un droit de 30 et 20 centimes par cent;

« Que, d'un autre côté, les fabricants de ce genre de produit ont à acquitter un droit d'octroi sur le bois qu'ils emploient pour leur fabrication, et qu'ainsi, avant de livrer leurs produits à la consommation, ils ont payé un double droit d'octroi, et sur le produit fabriqué, et sur une des matières qui servent à la fabrication, et qu'il est juste de les placer sous la même condition que les tuiliers de l'extérieur, en réduisant à leur égard le droit d'octroi sur les tuiles et briques fabriquées proportionnellement à l'excédant de dépense qu'ils supportent sur les bois qu'ils consomment,

« Est d'avis :

« 1° Qu'on doit rétablir la taxe additionnelle proposée par le conseil municipal sur le bois à brûler, en indiquant que les fabricants de porcelaine ne payeront, pour toute taxe, sur le bois qu'ils emploient à la cuisson de leurs produits, que 48 centimes par stère en 1836, 36 centimes en 1837, 24 centimes en 1838, 12 centimes en 1839; de telle sorte qu'ils seront affranchis de toute taxe à partir du 1er janvier 1840;

« 2° Que le droit d'octroi sur les briques et tuiles fabriquées dans l'intérieur du rayon d'octroi sera réduit proportionnellement au surcroît de

dépense que supportent les tuiliers par le payement de l'octroi sur le bois qu'ils consomment pour leur fabrication. »

Il ressort, comme on voit, de cet avis, sur lequel nous aurons occasion de revenir, que le combustible employé à la fabrication des produits manufacturés doit être exempt de droits, soit en vue de la protection que réclame l'industrie, soit dans l'intérêt même des localités, qui risqueraient, en taxant les matières utiles à la fabrication, d'éloigner de leur sein des établissements à la présence desquels leur prospérité est souvent attachée.

Ce que le conseil d'Etat a décidé dans cette circonstance, à l'égard du bois de chauffage, l'a été plusieurs fois et dans le même sens pour ce qui concerne la houille, combustible plus spécialement affecté aux usages industriels. Aussi est-il passé en règle de jurisprudence, lors de la révision des tarifs et règlements d'octroi, soit de retrancher le charbon de terre des objets imposés, soit d'admettre les propriétaires d'établissements où ce combustible s'emploie à jouir de la faculté de l'entrepôt. (*Le ministre de l'intérieur au ministre des finances; Meuse*, 23 avril 1838. *Au préfet du Pas-de-Calais*, 18 mai 1838, et autres espèces.)

Il est à remarquer d'ailleurs qu'en affranchissant de sa propre autorité les combustibles employés à la préparation des produits industriels, le gouvernement ne fait qu'user d'un droit qui lui appartient, attendu que l'article 147 de la loi du 28 avril 1816, en accordant aux conseils municipaux l'initiative pour la désignation des objets à imposer de préférence, ne lui a pas enlevé la faculté dont il jouissait antérieurement de modifier les délibérations municipales en matière d'octroi, selon les circonstances et les localités. (*Avis du conseil d'État* du 20 août 1818.) — *Code des octrois* de M. Dareste, p. 307.

XXII. Si, comme on vient de le voir, les matières premières utiles à l'industrie ne peuvent être admises en général à figurer dans les tarifs d'octroi, les objets nécessaires à la consommation du pauvre n'en doivent pas être moins soigneusement éliminés. Ainsi, l'avis du conseil d'Etat, du 24 août 1836, précédemment cité, approuvait, par cette raison, l'affranchissement des sabots fabriqués et des bois préparés pour leur confection ; les mêmes motifs le portaient à exiger l'exemption des pelles de bois et des copeaux. De son côté, l'administration supérieure a toujours soin de retrancher des tarifs la morue et le stockfisch, qui servent principalement à la nourriture des classes nécessiteuses (1). On ne saurait,

(1) Il y a en outre, pour la morue, cette considération que, lorsque le gou-

au surplus, donner ici l'énumération des objets et denrées auxquels s'applique ce motif d'exemption, et qui varient suivant les localités; mais il faut considérer, comme un principe hors de contestation, que toute matière spécialement affectée à l'usage de la partie indigente des populations doit être affranchie du droit d'octroi : c'est un point sur lequel le gouvernement porte une constante sollicitude, et qui appelle également celle des administrations municipales.

XXIII. Une ordonnance royale du 10 février 1815 avait exempté aussi les matériaux des ponts et chaussées, mais pour un cas spécial et exceptionnel. Ces matériaux sont imposables à l'octroi comme ceux que les villes emploient au pavage de leurs rues. A l'occasion du vote d'un conseil municipal tendant à exempter du payement des droits d'octroi l'entrepreneur du pavage, il a été observé qu'aux termes des lois et règlements, l'octroi est une charge qui doit atteindre tous les consommateurs sans distinction, dans l'intérieur des limites fixées; qu'en conséquence, les matériaux employés au pavage des rues n'en peuvent être affranchis, sauf à la ville, si l'entrepreneur est lésé, à réparer le préjudice sous la forme d'une indemnité payable sur les fonds municipaux. (*Le minist. de l'int. au préfet de la Moselle; Metz,* 29 juin 1833.)

XXIV. L'art. 103 de l'ordonnance réglementaire de 1814 décide que les approvisionnements en vivres destinés pour le service de la marine ne seront soumis, dans les ports, à aucun droit d'octroi, et que ces approvisionnements seront introduits dans les magasins de la marine de la manière prescrite pour les objets admis en entrepôt (1).

L'article 104 de la même ordonnance affranchit également des mêmes droits les matières servant à la confection des poudres.

Diverses décisions du ministre des finances ont exempté du droit d'octroi les papiers imprimés du gouvernement, les bois destinés à des constructions mobiles d'artillerie, et toute espèce de médicaments. (Dareste, *Code des octrois*, p. 25.)

XXV. Enfin, aux termes de l'article 105 de l'ordonnance de 1814, nulle personne, quels que soient ses fonctions, ses dignités ou son emploi, ne

---

vernement alloue une prime pour encouragement à la pêche de ce poisson, un impôt mis à sa consommation serait un contre-sens.

(1) Plusieurs décisions ministérielles ont déclaré que cette exemption ne pouvait s'appliquer ni aux consommations que font, dans le lieu même, les officiers, agents, employés et ouvriers de quelque classe que ce soit dépendant de la marine, lors même que les objets consommés sont distribués à titre de rations ou sortent des magasins de la marine, ni aux rations délivrées aux forçats et aux prisonniers de guerre. (Girard, p. 280.)

peut prétendre, sous aucun prétexte, à la franchise des droits d'octroi : le gouvernement lui-même y demeure assujetti pour les matériaux qu'il emploie dans les travaux publics, comme il a été dit plus haut.

§ 3. — Règlements et tarifs.

XXVI. L'article 150 de la loi du 28 avril 1816 porte que les règlements d'octroi ne pourront contenir aucune disposition contraire à celle des lois et règlements relatifs aux différents droits imposés au profit du trésor.

En cas de quelque infraction de la part des conseils municipaux aux règles posées par la loi, le ministre des finances, sur le rapport du directeur général des coutributions indirectes, en référera au conseil du roi, lequel statuera ce qu'il appartiendra. (Art. 131 de la même loi.)

XXVII. L'ordonnance du 9 décembre 1814 décide (art. 101) que tous les tarifs et règlements d'octroi seront régularisés conformément aux dispositions de cette ordonnance, et soumis par le ministre des finances à l'approbation royale.

Un exemplaire imprimé du règlement actuellement en usage est fourni par l'administration aux communes, ce qui nous dispense d'entrer dans de plus amples détails sur la forme de ces sortes d'actes.

XXVIII. Quant aux tarifs, diverses règles sont tracées par la législation ; il est à propos de les rappeler ici.

Suivant un avis du conseil d'État, approuvé le 11 mai 1807, les tarifs d'octroi ne peuvent être mis à exécution que lorsqu'ils ont été approuvés par l'autorité supérieure, et conséquemment ils ne peuvent recevoir aucune modification qu'en vertu des arrêtés de la même autorité.

Cette doctrine est aussi celle de la Cour de cassation.

XXIX. Les préfets veilleront à ce que les objets portés aux tarifs des octrois de leur département soient, autant que possible, taxés au même droit dans les communes d'une même population. (*Ordonn.* du 9 décembre 1814, art. 100.)

Si le tarif de l'octroi avait pour effet d'élever le prix d'une denrée ou marchandise d'une manière sensible dans une commune plutôt que dans une autre, cette disproportion nuirait à l'industrie locale, écarterait les consommateurs, principalement ceux des campagnes, qui ont l'habitude de s'approvisionner dans les villes de leur voisinage. Il est facile, d'ailleurs, d'obtenir l'uniformité des tarifs, puisque, si les besoins d'une commune sont moins considérables que ceux d'une commune voisine, on peut comprendre moins d'objets au tarif et laisser subsister un taux uniforme pour ceux qui y sont compris. Les préfets, lorsque cela leur paraît néces-

saire, doivent se concerter avec leurs collègues, afin d'établir cette uniformité pour les communes frontières de leurs départements. (*Instr. du min. des fin.* du 25 sept. 1809.)

XXX. Il est un point essentiel à observer dans la rédaction des tarifs, c'est la proportion du droit à établir sur la viande de boucherie.

L'exagération des taxes aurait en effet ici le grave inconvénient de mettre l'usage de cet aliment salubre hors de la portée des habitants peu aisés, et de nuire aux intérêts généraux de la production. Il importe donc d'éviter ce double écueil, en ne soumettant les bestiaux qu'à des droits modérés.

A Paris, l'octroi perçoit		par bœuf,	24	»
—	—	par vache,	18	»
—	—	par veau,	6	»
—	—	par mouton,	1	50
—	—	par porc ou sanglier,	10	» (1)

Ces quotités peuvent servir de terme de comparaison pour l'établissement des tarifs des villes d'une importance moindre.

Toutefois, il faut aussi avoir égard aux usages et aux habitudes du pays. Il est certaines localités, par exemple, où la viande de boucherie est réputée objet de luxe, et peut conséquemment être imposée à un taux plus élevé qu'ailleurs, sans que l'administration soit accusée de violer les principes que nous venons de retracer. Encore une fois, on ne saurait poser, dans cette matière, de règle tellement absolue, qu'elle ne fléchisse quelquefois devant des obstacles imprévus, ou en présence de circonstances locales, dont l'administration ne peut se dispenser de tenir compte.

XXXI. L'article 18 de l'ordonnance de 1814, qui a posé le principe de cet impôt, fournit matière à quelques autres observations. Il est ainsi conçu :

« Les bêtes vivantes doivent être taxées par tête ; les bestiaux abattus au dehors et introduits par quartiers payeront au prorata de la taxe par tête. A l'égard des viandes dépecées, fraîches ou salées, elles seront imposées au poids. »

Cette disposition a été modifiée par une ordonnance rendue le 4 juillet 1830, sur la proposition du ministre des finances. (Bull., t. 12, 8e série, bull. 365), laquelle statue en ces termes (2) :

---

(1) Plus, la redevance qui se paye à la caisse de Poissy, et qui n'est, à proprement parler, qu'un supplément de droit d'octroi.

(2) « Considérant, dit cette ordonnance, que de plusieurs points du royaume il a été adressé des réclamations sur la taxe des bestiaux par tête aux tarifs

« Art. 1er. L'article 18 de l'ordonnance réglementaire du 9 décembre 1814, sur les octrois, portant que les bêtes vivantes doivent être taxées par tête, et que les bestiaux abattus au dehors et introduits par quartier payeront au prorata de la taxe par tête, est modifié comme il suit :

« Désormais, les droits d'octroi sur les bestiaux vivants et sur ceux abattus au dehors, introduits par quartiers, pourront être établis au poids ou par tête. »

Bien que cette modification, tendant à protéger les intérêts de l'agriculture, ait été provoquée principalement en faveur de la production des bêtes à laine, elle s'étend, comme on voit, à tous les bestiaux sans distinction (1).

XXXII. Ce qu'il importe de faire remarquer, c'est que, dans l'un comme dans l'autre des deux systèmes admis par cette ordonnance et par celle de 1830, il y a égalité de condition, quant à l'application de la taxe, entre les bestiaux vivants et ceux qui sont abattus au dehors et introduits par quartier. On ne pourrait effectivement déroger à cette règle sans porter atteinte au principe de la libre concurrence entre les bouchers du dehors et ceux de l'intérieur ; principe qu'il est du devoir du gouvernement de maintenir dans l'intérêt de l'approvisionnement des villes, autant que dans celui de la liberté commerciale.

XXXIII. C'est en vertu de ce même principe que l'administration centrale a cru devoir combattre les prétentions de quelques conseils municipaux qui, soit afin d'empêcher l'introduction des viandes insalubres, soit

---

des octrois des communes; que le conseil supérieur du commerce a reconnu que ce mode de perception, en favorisant les bestiaux de forte taille, pouvait porter préjudice à l'amélioration et à la finesse des laines françaises, laquelle se trouve à un plus haut degré chez les animaux de petite taille; considérant que les dispositions de l'article 18 de l'ordonnance de 1814 ci-dessus citée, en prescrivant un mode exclusif de perception pour la taxe des bestiaux vivants, peuvent apporter quelque gêne dans le vote des communes, qui, selon les circonstances locales, préféreraient imposer les animaux au poids, et que les conseils municipaux doivent à cet égard jouir de la faculté qui leur est accordée par l'article 147 de la loi du 28 avril 1816. »

(1) Néanmoins, jusqu'ici, à peu d'exception près, les conseils municipaux ont continué d'observer dans leurs proportions à ce sujet les dispositions de l'article 18 de l'ordonnance de 1814. Mais les réclamations réitérées qui se sont produites contre le mode de perception et les pétitions qui ont été portées à la tribune des deux chambres ont appelé sur cette question l'attention du gouvernement, qui s'occupe, à ce que nous croyons savoir, de préparer une disposition législative tendant à rendre obligatoire, pour les communes, la perception, au poids, du droit d'octroi sur les bestiaux. Déjà quelques grandes villes, notamment Paris, Lyon, Amiens, sont entrées d'elles-mêmes dans cette voie.

en vue de favoriser les entreprises de leurs abattoirs, demandaient que la viande dépecée fût taxée plus haut que le bétail sur pied.

Le gouvernement s'y est constamment refusé en opposant les règlements que nous venons de rappeler, et en faisant observer, d'ailleurs, qu'il appartient toujours à l'autorité municipale d'exercer sa surveillance, par les moyens ordinaires de police, sur la qualité des viandes introduites (1). (*Lettres du ministre de l'int. au préfet de l'Orne*, 23 juin 1837; *au préfet de Seine-et-Marne*, 31 mai 1838, et autres espèces.)

On peut citer, il est vrai, un petit nombre de villes en faveur desquelles la rigueur de cette règle semblerait avoir fléchi devant d'autres considérations, telles, par exemple, que des engagements contractés avec les entrepreneurs des abattoirs, engagements qui ne pouvaient être résiliés ou modifiés sans péril pour ces établissements, ou sans grave perturbation pour les finances municipales. Mais nous répondrons que ces décisions remontent à une époque où les principes n'étaient point encore fixés, et que, depuis que la question a été éclaircie, il n'y a pas d'exemple qu'il ait été dérogé à cette règle (*Voir* au chapitre 4 de la 2e partie, *Abattoirs*) (1).

XXXIV. Nous reproduisons quelques autres règles posées dans l'ordonnance du 9 décembre 1814, auxquelles il n'a pas été dérogé depuis, et

---

(2) Il y a, à cet égard, une proportion généralement admise comme règle du poids de la viande dépecée : ainsi, un bœuf pèse communément 200 kilogr., déduction faite des abats et issues; d'où il résulte que si la taxe par tête est de 10 fr. par exemple, la moitié payera 5 fr., le quart 2 fr. 50 c., et la viande à la main 5 cent. par kilogr. Il est rare toutefois que ce dernier taux ne soit pas dépassé dans les propositions des conseils municipaux, qui se préoccupent bien plus en général de l'inconvénient de laisser introduire des viandes malsaines, que de celui de nuire à l'approvisionnement en gênant la concurrence des bouchers du dehors.

On confond trop souvent en ceci deux ordres de principes et d'idées tout à fait distincts, c'est-à-dire un devoir de police avec une mesure fiscale. En bonne règle, l'un ne saurait suppléer l'autre, et il serait contraire aux principes d'imposer une taxe quelconque dans un intérêt de police locale.

(1) Nous rappellerons, à cette occasion, ce principe pris dans l'avis du conseil d'Etat déjà cité du 4 février 1835. (*Mémorial du contentieux des contributions indirectes et des octrois*, t. XIV, p. 167, *octroi de la Rochelle*.)

« Considérant que le refus d'admettre l'entrée de la viande dépecée, ou viande à la main, moyennant une taxe proportionnée au droit imposé sur les bestiaux vivants ou introduits par quartier, aurait pour effet de maintenir, en faveur des bouchers de la ville, le privilége de fournir à toute la consommation des habitants; que le conseil municipal convient que c'est le but qu'il veut atteindre, puisque, dans sa délibération du 23 janvier 1834, il donne pour motif de ce refus le contrat qui existe entre les entrepreneurs de l'abattoir et les

qu'il est bon de rappeler ici comme utiles à consulter dans la rédaction des tarifs.

Ainsi, les vendanges et fruits à cidre ou à poiré doivent être assujettis aux droits à raison de trois hectolitres de vendange pour deux hectolitres de vin, et de cinq hectolitres de pommes ou de poires, pour deux hectolitres de cidre ou de poiré. (Art. 12, § 3.)

XXXV. Dans les pays où la bière est la boisson habituelle et générale, celle qui est importée, quelle que soit sa qualité, ne peut être, au plus, taxée qu'au quart en sus du droit sur la bière fabriquée dans l'intérieur. (*Idem*, art. 14.)

Dans la plupart des départements du Midi, la bière étant réputée boisson de luxe, cette règle ne reçoit pas d'application.

XXXVI. Pour toutes les matières soumises à l'octroi, la même ordonnance (art. 23) veut que les droits soient imposés par hectolitre, kilogramme, mètre cube, carré ou stère, ou par fraction de ces mesures, excepté lorsque les localités ou la nature des objets exigent que ces droits soient fixés au cent ou au mille, ou par voiture, charge ou bateau.

Nous devons ajouter que la difficulté d'apprécier exactement les quantités introduites à l'aide de ces derniers moyens oblige fréquemment, lorsqu'on revise les tarifs, à substituer les mesures légales à ces mesures arbitraires : c'est même aujourd'hui un devoir imposé à l'administration par la loi du 4 juillet 1837, sur les poids et mesures.

XXXVII. Enfin, l'ordonnance de 1814 établit (art. 24) que les objets récoltés, préparés ou fabriqués dans l'intérieur d'un lieu soumis à l'octroi, ainsi que les bestiaux qui y sont abattus, doivent toujours être assujettis, par ce tarif, aux mêmes droits que ceux qui sont introduits du dehors.

C'est ainsi que l'autorité supérieure refuserait d'accueillir la demande d'un conseil municipal tendant à affranchir des objets fabriqués dans l'intérieur du lieu soumis aux droits, et à taxer seulement ceux de même nature qui sont fabriqués à l'extérieur; mesure qui aurait pour résultat d'exclure les produits du dehors au profit des fabricants domiciliés. (*Décision* du 9 décembre 1837, *Écoles des communes*, 7e année, p. 298.)

---

lommages qui pourraient résulter, pour ces entrepreneurs, de l'admission des viandes dépecées par des bouchers forains;

« Considérant que l'administration supérieure ne peut pas consacrer par son approbation un semblable privilège contraire aux principes qui doivent servir et qui ont toujours servi de règle en matière d'octroi; que, du reste, il est aussi facile de s'assurer de la bonne qualité de la viande déclarée à l'entrée, lorsqu'elle est introduite par morceaux, que lorsqu'elle est introduite par quartier. »

XXXVIII. De même, il n'y a pas lieu d'accorder l'affranchissement des objets récoltés dans les exploitations rurales situées dans les faubourgs d'une ville enclavée dans les limites de l'octroi. (*Idem*, *ibid.*)

XXXIX. Mais la disposition d'un règlement d'octroi qui accorde aux chaufourniers travaillant dans l'intérieur de la commune, remise du demi-droit sur la chaux, les tuiles, les carreaux et les briques, pour les indemniser de la taxe qu'ils ont déjà payée sur les matériaux et les combustibles qu'ils emploient, est conforme à l'esprit de la législation, et doit être approuvée. (*Lett. au préf. de la Vienne*, 8 déc. 1837. *Idem*, *ibid.*) Ajoutons, néanmoins, que la remise de la moitié du droit ne peut être ici qu'exceptionnelle, et qu'elle n'est ordinairement, en pareil cas, que du 10e ou du 5e au plus.

XL. Nous rappellerons en outre que les tarifs d'octroi ne peuvent présenter, pour un même objet de consommation, une quotité de droit différente en raison, soit de la qualité de la personne à laquelle sont destinés les objets imposés, soit de l'origine de ces objets. (*Arrêt du conseil* du 11 décembre 1834. *Mémorial du contentieux des octrois*, t. XIV, p. 135.)

XLI. Et que les modifications que les conseils municipaux proposent d'apporter aux règlements et tarifs approuvés par ordonnance royale, ne peuvent être mises à exécution tant qu'elles n'ont pas été sanctionnées par l'autorité royale. (*Idem*, *ibid.*) (1).

SECTION III.

DU MODE D'ADMINISTRATION ET DE PERCEPTION.

§ 1er. — Principes généraux.

XLII. Aux termes de l'article 147 de la loi du 28 avril 1816, la désignation des objets imposés, le tarif, le mode et les limites de la perception, sont délibérés par le conseil municipal de la même manière que les dépenses et revenus communaux. C'est aussi à ce corps à décider si le mode de perception sera la régie simple, la régie intéressée, le bail à ferme, ou l'abonnement avec la régie des contributions indirectes. Dans tous les cas, la perception du droit se fait sous la surveillance du maire, du sous-préfet et du préfet.

XLIII. Ainsi, pour ce qui concerne la désignation des objets à imposer,

---

(1) La loi du 11 juin 1842 exige aujourd'hui que ces ordonnances soient rendues dans la forme des règlements d'administration publique.



le tarif, le règlement, les limites de la perception, le conseil municipal délibère et *propose* ; mais, quant au mode et aux formes de la perception, la loi lui reconnaît le pouvoir de *décider*.

Seulement il est recommandé aux conseils municipaux de choisir le mode qui paraîtra le mieux convenir à la population, au commerce, à l'industrie, à l'agriculture, aux arrivages par terre et par eau, à la nature des lieux et à l'espèce, quantité et qualité des objets qui se consomment dans la commune. (*Décret* du 17 mai 1809, art. 5.)

Nous allons rappeler successivement les règles relatives aux divers modes ci-dessus indiqués.

XLIV. *La régie simple* n'est autre que la perception sous l'administration immédiate du maire, à l'aide de préposés salariés par la commune. C'est à l'autorité locale qu'il appartient d'en régler les frais d'exploitation et de premier établissement, sous l'approbation du ministre des finances, qui ne doit la donner qu'après avoir pris l'avis du ministre de l'intérieur. (*Idem*, art. 102 et 103.)

Ici le maire surveille l'exécution, résout les difficultés, transige sur les procès-verbaux avec les délinquants, et poursuit les instances judiciaires.

XLV. *La régie intéressée*, système propre uniquement aux grandes villes, consiste à traiter avec un régisseur, à la condition d'un prix fixe et d'une portion déterminée dans les produits excédant le prix principal et la somme abonnée pour les frais, laquelle ne doit pas, autant que possible, excéder douze pour cent du prix fixe du bail. (*Idem*, art. 104 et 105.)

Dans ce système, le partage des bénéfices se fait à la fin de chaque année; mais il n'est que provisoire, et c'est à l'expiration du bail qu'il est fait compte de la totalité des bénéfices pour établir une année commune d'après laquelle a lieu le partage définitif dans les proportions que le cahier des charges a déterminées. (*Idem*, art. 106.)

XLVI. *Le bail à ferme*. C'est l'adjudication pure et simple des produits moyennant un prix convenu, sans partage de bénéfices et sans allocation de frais. (*Idem*, art. 108.)

L'adjudicataire de la ferme ne peut transférer son droit au bail ni sous-traiter sans le consentement de l'administration locale et l'autorisation du ministre des finances. Il ne peut non plus faire aux contribuables aucune remise de droit, ni consentir aucun abonnement avec eux. (*Idem*, article 109) (1).

XLVII. *L'abonnement avec la régie des contributions indirectes*. La

---

(1) C'est le décret du 17 mai 1809 qui fait règle pour les adjudications des baux d'octroi; quant aux formalités à suivre à l'égard des obligations des fermiers et des communes, elles sont insérées dans les cahiers de charges qui



régie est autorisée à traiter de gré à gré avec les communes pour la perception de leurs octrois, sauf l'approbation du ministre des finances. (*Loi* du 28 avril 1816, art. 158.)

---

sont remis aux parties intéressées. Il devient en conséquence inutile de les rappeler ici.

Il est, au reste, de principe que le cahier des charges ne peut contenir de dispositions contraires aux règlements et instructions ministérielles à peine de nullité. (*Décision ministérielle du ministre des finances* du 18 juillet 1823.)

Les adjudications des octrois des villes ayant une population de 5,000 âmes et au-dessus seront faites par le maire, sur les lieux mêmes, à l'hôtel de la mairie. Dans celles d'une population moindre, elles le seront à la sous-préfecture par le sous-préfet, en présence du maire. (*Décret* du 17 mai 1809, article 110.)

Aucune adjudication ne peut être faite qu'en présence du directeur de la régie ou d'un préposé délégué par ce dernier, lesquels signeront le procès-verbal. (*Id.*, art. 111.)

Aucune adjudication ne pourra excéder trois ans, sauf les cas où l'on aurait à y comprendre ce qui reste à courir de l'année commencée, et, dans tous les cas, elle devra toujours avoir pour terme le 31 décembre. (*Id.*, art. 112.)

Les adjudications seront toujours precédées au moins de deux affiches, de quinzaine en quinzaine, lesquelles seront insérées dans les journaux du département; elles seront faites aux enchères publiques, à l'extinction des bougies, au plus offrant et dernier enchérisseur. (*Id.*, art 113.)

Ne seront admises aux enchères que les personnes d'une moralité, d'une solvabilité et d'une capacité reconnues par le maire, sauf le recours au préfet. (*Id.*, art. 114.)

A cet effet, trois mois au moins avant le renouvellement du bail, il en sera donné avis dans les journaux, avec invitation à tous ceux qui voudraient concourir de se présenter au secrétariat de la municipalité pour satisfaire aux dispositions precédentes. (*Id.*, 115.)

Les adjudicataires feront par écrit, au moment de l'adjudication, avant de la signer, la déclaration indicative des noms, prénoms, professions et demeures de leurs associés, s'il y a lieu; ils joindront au procès-verbal l'acte de société s'il en existe, sinon les associés présents signeront avec les adjudicataires le procès-verbal. (*Id.*, art. 116.)

Aucune personne attachée à l'administration des contributions indirectes, aux administrations civiles ou aux tribunaux, ayant une surveillance ou juridiction quelconque sur l'octroi, ne pourra, sous peine de résiliation du bail sans indemnité et de tous dommages-intérêts, être adjudicataire ni associée de l'adjudicataire. (*Id.*, art. 127.)

Après l'adjudication, aucune enchère ne sera reçue si elle n'est faite dans les vingt-quatre heures et signifiée, par le ministère d'un huissier, à l'autorité qui aura procédé à cette adjudication, et s'il n'est offert un douzième en sus du prix auquel cette adjudication aura été portée. Dans ce cas, les enchères seront rouvertes sur la dernière offre. (*Id.*, art. 117.)

L'adjudication ne sera définitive et l'adjudicataire mis en possession qu'après l'approbation du ministre des finances. (*Id.*, art. 133.)

Les contestations qui pourront s'élever sur l'administration ou la perception

Les maires qui jugeront dans l'intérêt de leurs communes de traiter avec la régie adresseront, par l'intermédiaire du sous-préfet, leurs propositions au préfet qui les communiquera au directeur des contributions indirectes pour recevoir ses observations et les transmettre ensuite, avec son avis, au directeur général des contributions indirectes pour être soumises à l'approbation du ministre des finances. (*Ordonnance* du 9 décembre 1814, art. 94) (1).

---

des octrois en régie intéressée, entre les communes et les régisseurs de ces établissements, seront déférées au préfet, qui statuera, en conseil de préfecture, après avoir entendu les parties, sauf le recours au conseil d'Etat dans les formes et les délais prescrits par le décret du 22 juillet 1806. — Il en sera de même des contestations qui pourront s'élever entre les communes et les fermiers des octrois sur le sens des clauses des baux. — Toutes autres contestations qui pourront s'élever entre les communes et les fermiers des octrois seront portées devant les tribunaux. (*Id.*, art. 136.)

En cas de ferme, les employés saisissants doivent avoir la moitié du produit net des amendes; l'autre moitié doit être partagée par égales parties entre la commune et le fermier.

La résiliation des baux pour malversations de la part des fermiers ne peut être prononcée que par le conseil de préfecture, sauf le recours au conseil d'Etat; elle ne peut l'être par un arrêté du maire, bien qu'il soit approuvé par le préfet et par le ministre des finances. (*Ordonnance* du 3 juin 1820.)

(1) Les conventions à faire entre la régie et les communes ne portent que sur les traitements fixes ou éventuels des préposés; tous les autres frais sont acquittés par les communes sur les produits bruts des octrois. La conséquence de ces conventions est de remettre la perception et le service de l'octroi entre les mains des employés ordinaires des contributions indirectes. Cependant dans les villes où il sera nécessaire de conserver des préposés spéciaux, ces agents continueront d'être nommés par les préfets sur la proposition des maires et l'avis des directeurs locaux. Leur nombre et leur traitement sont fixés par la régie; ils sont révocables sur la demande du maire ou celle du directeur. En cas de refus de la part du préfet d'accéder à la demande de ce dernier, le directeur général prononce définitivement. Enfin, les maires conservent leur droit de surveillance sur les préposés et celui de transiger sur les contraventions dans les cas déterminés par les règlements. (*Idem*, art. 95.)

Les traités conclus subsistent de plein droit jusqu'à ce que la commune ou la régie en ait notifié la cessation : cette notification doit avoir lieu, de part ou d'autre, au moins six mois à l'avance. (*Idem*, art. 96.)

Les traités ne peuvent avoir pour objet que les frais de perception, et nullement le produit de l'impôt. Il convient d'en régler les conditions pour des sommes fixes. (*Décisions diverses du ministre des finances.*)

Les sommes restant disponibles, après le prélèvement de toutes les dépenses de la régie sur celles qui lui sont allouées par les traités avec la commune, doivent être réparties entre les employés de la régie ou de l'octroi, et, pour cette répartition, on doit s'entendre avec les autorités locales. (*Idem.*)

Les receveurs doivent verser le montant de leur recette, pour le compte de

XLVIII. Il est une autre sorte d'abonnement dont nous devons parler ici : c'est celui que les communes contractent avec les contribuables eux-mêmes pour la perception des taxes. Un arrêté du gouvernement, du 4 thermidor an X, avait posé le principe de ces abonnements qui subsistaient dans beaucoup de communes lorsqu'est intervenue l'ordonnance royale du 3 juin 1818, qui a statué dans les termes suivants :

« Voulant porter de plus en plus de la régularité et de l'économie dans l'administration des communes, et ramener la perception des octrois aux seuls modes textuellement consacrés par l'article 147 de la loi du 28 avril 1806, de l'avis, etc.;

« Art. 1er. Les octrois par abonnements établis en vertu de l'arrêté du 4 thermidor an X, et des autorisations qui avaient été postérieurement accordées, cesseront définitivement à dater du 1er janvier 1819. »

XLIX. Toutefois, cette suppression ne s'est pas étendue aux conventions faites avec les bouchers, et par lesquelles ils se rédiment des droits qu'ils auraient à payer à mesure des introductions, au moyen d'une somme fixe qu'ils payent à titre d'abonnement, ou, pour parler plus juste, de ferme partielle. Ces conventions sont licites et doivent être maintenues partout où elles ont reçu l'approbation de l'autorité. (*Circulaire du min. des finances*, du 10 septembre 1818.)

On lit dans une autre instruction du même ministre, en date du 22 février 1815 :

« Les abonnements avec les bouchers sont destinés à remplacer l'équi-

---

l'octroi, dans la caisse municipale tous les cinq jours au moins, et plus souvent même dans les villes où les perceptions sont importantes, sous la déduction des frais de perception convenus par le traité, et dont ils comptent comme de leurs autres recettes pour le Trésor. (*Ordonnance* du 9 décembre 1814, article 97.)

Les préposés des octrois se serviront, pour l'exercice de leurs fonctions, des jauges, sondes, romaines et autres ustensiles dont les employés des contributions directes font usage. La régie leur fera fournir ces ustensiles, dont le prix sera payé par les communes. (*Idem*, art. 93.)

La remise du service des octrois pour la perception desquels il aura été conclu un traité avec la régie des contributions indirectes lui sera faite de la manière prescrite par l'article 1er de l'ordonnance du 9 octobre 1834, c'est-à-dire que cette remise et celle des maisons, ustensiles, effets de bureau et autres servant à la perception des octrois, seront constatées par un procès-verbal rédigé en quadruple expédition, lequel sera signé par le maire et le préposé en chef de la régie, ou par des commissaires délégués à cet effet de part et d'autre dans les villes où cela sera jugé nécessaire. Un des procès-verbaux sera déposé à la mairie, un autre sera remis au directeur des contributions indirectes du département, le troisième sera adressé au préfet, et le quatrième à la régie des contributions indirectes. (*Ordonnance* du 9 décembre 1814, art. 98.)

valent des droits que ces redevables auraient à payer sur les bestiaux qui ont l'objet de leur commerce; ils ne sont autorisés que dans le cas où les difficultés réelles s'opposent aux perceptions à l'effectif; par conséquent il est indispensable qu'ils soient souscrits par la corporation entière et qu'on maintienne la perception au profit de la commune sur les introductions faites par toute autre personne que les abonnés. Ces abonnements ne peuvent avoir lieu qu'avec l'approbation de S. Exc. le ministre des finances; et, à cet effet, les projets de traités et les délibérations des conseils municipaux y relatives doivent être adressés à la régie par MM. les préfets avec leur avis. »

L. Ainsi, suivant ces instructions, l'administration ne reconnaît qu'aux bouchers la faculté de contracter des abonnements pour l'acquittement des droits d'octroi, parce qu'elle considère ces sortes de contrats comme *fermes partielles* et rentrant, à ce titre, dans la catégorie des modes de perception consacrés par la loi du 28 avril 1816. Mais si tel est le seul motif qui ait déterminé à maintenir les bouchers en possession de ce bénéfice de la loi, on se demande pourquoi d'autres classes de débitants qui se présenteraient dans les mêmes conditions, les brasseurs, par exemple, ne seraient pas admis à jouir du même avantage, puisque l'abonnement qu'ils souscriraient pourrait, tout aussi bien que celui des bouchers, être réputé *ferme partielle*, et conséquemment n'aurait pas un caractère moins licite.

Que si l'on objectait la difficulté, vu le grand nombre, dans certains cas, d'obtenir l'assentiment de tous, il resterait à examiner si cette difficulté ne pourrait pas être levée à l'aide d'un syndicat qui serait formé des plus hauts patentés et présenterait dès lors toute garantie.

LI. Nous ne faisons au surplus qu'indiquer ici une idée qu'il pourrait être utile d'approfondir, et que nous livrons à l'appréciation des hommes de pratique. Nous insisterons seulement sur un point qui nous paraît essentiel : c'est qu'en général tout moyen qui tend à simplifier les formes de la perception, et conséquemment à prévenir la fraude, tout en diminuant les frais, mérite d'être étudié comme une amélioration désirable dans l'intérêt des contribuables autant que dans celui des communes elles-mêmes. Ce serait même, à notre avis, rentrer dans l'esprit de la loi qui permet aux communes de contracter des abonnements avec la régie, en vue de supprimer les exercices (1).

---

(1) Il est vrai, et nous ne l'ignorons pas, que la question a déjà été examinée par le conseil d'Etat, qui a émis à ce sujet un avis négatif; mais c'était en 1818, et depuis lors la matière a été mieux étudiée, et les principes se sont

LII. La surveillance générale de la perception et de l'administration de tous les octrois du royaume est formellement attribuée à la régie des contributions indirectes; elle l'exerce sous l'autorité du ministre des finances, qui donne les instructions nécessaires pour assurer l'uniformité et la régularité du service, et régler l'ordre de la comptabilité particulière à ces établissements. (*Ordonnance* du 9 déc. 1814, art. 88.)

Les employés des contributions indirectes suivent, dans l'intérêt des communes, comme dans celui du trésor, les exercices dans l'intérieur du lieu chez les entrepositaires de boissons et chez les brasseurs et distillateurs. Il est tenu compte par l'octroi à la régie de partie des dépenses occasionnées par ces exercices. (*Id.*, art. 91.)

L'indemnité prescrite par cette disposition est fixée à 5 pour cent des produits d'octroi constatés chez les brasseurs et les entrepositaires. (*Décision ministérielle* du 20 décembre 1816.) Dans le cas, toutefois, où les octrois sont gérés par la régie, les sommes allouées par les traités doivent couvrir toutes les dépenses de cette nature.

Outre cette indemnité, on exige le remboursement et la moitié des frais de l'inventaire des vins, à moins que la commune ne consente à ce que le montant des droits sur les quantités inventoriées soit compris dans les sommes sur lesquelles l'indemnité est prélevée : on doit laisser aux conseils municipaux le choix de l'un ou de l'autre mode. (*Décision ministérielle.*)

§ 2. — Introduction, déclaration et visites.

LIII. Il ne peut être introduit d'objets assujettis à l'octroi que par les

---

éclaircis sur beaucoup de points. Un nouvel examen de cette question ne serait donc pas sans utilité aujourd'hui.

Voici, au surplus, en quels termes le conseil d'Etat s'est prononcé :

Il a considéré « que le mode de perception de ces taxes n'était conforme à aucun des quatre modes de perception des octrois autorisés par l'article 147 de la loi du 28 avril 1816 (or, nous venons de montrer que ce mode, en tant que *ferme partielle*, rentrait au contraire dans la catégorie établie par cet article), et que, s'il était utile et nécessaire, il ne pouvait être autorisé que par une disposition législative; mais il est résulté de la discussion qui s'est élevée depuis, sur celle qui pourrait être proposée, qu'il n'existait aucun moyen d'asseoir d'une manière équitable des abonnements semblables; qu'une mesure législative pour l'établissement de ces abonnements consacrerait en quelque sorte l'arbitraire, et qu'il convenait d'y renoncer. C'est d'après ces différentes considérations que le roi a rendu, le 3 juin dernier (1818), une ordonnance portant que les octrois par abonnement cesseront définitivement d'être perçus à dater du 1er janvier 1819. » (*Circulaire* du 18 juillet 1818. *Rec.*, t. III, p. 355.)

barrières ou bureaux désignés à cet effet. Les tarifs et règlements seront affichés dans l'intérieur et à l'extérieur de chaque bureau, lequel sera indiqué par un tableau portant ces mots : *Bureau de l'octroi.* (*Ordonnance* du 9 décembre 1814, art. 27.)

LIV. Tout porteur ou conducteur d'objets assujettis à l'octroi est tenu, avant de les introduire, d'en faire la déclaration au bureau, d'exhiber aux préposés les lettres de voiture, connaissements, chartes-parties, acquits-à-caution, congés, passavants et toutes autres expéditions délivrées par la régie des contributions indirectes, et d'acquitter les droits sous peine d'une amende égale à la valeur de l'objet soumis au droit (1). (*Id.*, art. 28.)

LV. Tout objet sujet à l'octroi qni, nonobstant l'interpellation faite par les préposés, serait introduit sans avoir été déclaré, ou sur une déclaration fausse ou inexacte, sera saisi. (*Id.*, art. 29.)

LVI. L'article 30 de l'ordonnance de 1814 exemptait de la visite des préposés les personnes voyageant à pied, à cheval ou en voiture particulière suspendue. Mais la loi du 24 mai 1834 (art. 9), en appliquant à toutes les villes à octroi les articles 7, 8 et 9 de celle du 29 mars 1832, concernant la ville de Paris, a changé cette disposition, en même temps que le système de pénalité.

Voici dans quels termes ces articles sont conçns :

« Art. 7. Les voitures particulières suspendues seront à l'avenir soumises, aux entrées à Paris, aux mêmes visites que les voitures publiques.

« Art. 8. Les dispositions des articles 27 et 46 (2) de la loi du 28 avril

---

(1) A cet effet, les préposés pourront, après interpellation, faire sur les bateaux, voitures et autres moyens de transport, toutes les visites, recherches et perquisitions nécessaires, soit pour s'assurer qu'il n'y existe rien qui soit sujet aux droits, soit pour reconnaître l'exactitude des déclarations. Les conducteurs seront tenus de faciliter toutes les opérations nécessaires auxdites vérifications. — La déclaration relative aux objets arrivant par eau contiendra la désignation du lieu du déchargement, lequel ne pourra s'effectuer que les droits n'aient été acquittés, ou au moins valablement soumissionnés. (*Id.*, art. 28.)

(2) « Art. 27. Toute boisson introduite sans déclaration dans un lieu snjet aux droits d'entrée sera saisie par les employés; il en sera de même des voitures, chevaux et autres objets servent aux transports, à défaut par le contrevenant de consigner le *maximum* de l'amende ou de donner caution solvable.

« Art. 46. Les contraventions..... seront punies de la confiscation des boissons saisies et d'une amende de 100 à 200 fr. suivant la gravité des cas, et sauf celui de fraude en voitures suspendues, lequel entraînera toujours la condamnation à une amende de 1,000 fr. Dans le cas de fraude par escalade, par souterrain ou à main armée, il sera infligé aux contrevenants une peine correctionnelle de six mois de prison, outre l'amende et la confiscation. »

1816 seront applicables à la fraude sur toutes les denrées sujettes aux droits d'octroi, à l'entrée dans Paris : toutefois l'amende ne sera plus que de 100 à 200 fr. pour la fraude dans les voitures particulières suspendues.

« Art. 9. L'introduction ou la tentative d'introduction dans Paris d'objets soumis aux droits d'octroi à l'aide d'ustensiles préparés ou de moyens disposés pour la fraude, donnera lieu à l'application des articles 223, 224 et 225 de la même loi (1). »

LVII. Les courriers ne peuvent être arrêtés à leur passage; mais ils sont obligés, sous peine de destitution, d'acquitter les droits sur les objets qu'ils introduisent. (*Ordonnance de* 1811, art. 33.)

LVIII. Dans les communes où la perception ne peut être opérée à l'entrée, il doit être établi, au centre, des bureaux où les conducteurs sont obligés d'acquitter les droits, avant de décharger les voitures, ou de les conduire à destination. (*Id.*, art. 34.)

LIX. Il est défendu aux employés, sous peine de destitution et de tous dommages-intérêts, de faire usage de la sonde dans les caisses, malles et ballots annoncés comme contenant des objets susceptibles d'être endommagés. Dans ce cas la vérification sera faite, soit à domicile, soit dans les emplacements à ce destinés. (*Id.*, art. 35.)

LX. Toute personne qui récolte, prépare ou fabrique dans l'intérieur du lieu sujet, des objets compris au tarif, est tenue, sous peine d'une amende égale à la valeur de l'objet, d'en faire la déclaration et d'acquitter immédiatement le droit, si elle ne réclame la faculté de l'entrepôt. Les préposés de l'octroi peuvent reconnaître à domicile les quantités récoltées, préparées ou fabriquées, et faire toutes les vérifications nécessaires pour prévenir la fraude. A défaut de payement du droit, il est décerné, contre les redevables, des contraintes qui sont exécutoires nonobstant

---

(1) Aux termes de l'article 223 (tabacs), les employés des contributions indirectes des douanes ou des octrois, les gendarmes, les préposés forestiers, les gardes champêtres, et généralement tout employé assermenté, peuvent constater les fraudes et procéder à la saisie des objets, chevaux, voitures, bateaux et autres moyens de transport, et constituer prisonniers les fraudeurs.

L'article 224 veut que, lorsque les employés ont arrêté un fraudeur, ils le conduisent sur-le-champ devant un officier de police, ou le remettent à la force armée pour être conduit devant le juge compétent, qui statuera immédiatement sur son emprisonnement ou sa mise en liberté. Néanmoins, si le prévenu offre bonne et suffisante caution, ou s'il consigne le montant de l'amende, il sera mis en liberté, s'il n'existe pas d'autre charge contre lui.

Enfin, suivant l'article 225, tout individu condamné pour fait de contrebande sera détenu jusqu'à ce qu'il ait acquitté le montant des condamnations prononcées contre lui; cependant le temps de la détention ne pourra excéder six mois, sauf le cas de récidive, où le terme pourra être d'un an.

opposition et sans y préjudicier. (*Id.*, art. 36. *Loi du* 11 frimaire an VIII, art. 11.)

LXI. La loi du 24 mai 1834 a d'ailleurs décidé (art. 10) que, sur la demande des conseils municipaux, il pourra être fait application, dans les villes sujettes à l'octroi, des dispositions de l'article 10 de la loi du 1er mars 1822, qui prohibe la fabrication et la distillation des eaux-de-vie dans la ville de Paris.

LXII. Les préposés des octrois sont tenus, sous peine de destitution, d'opérer la perception des droits établis aux entrées des villes au profit du trésor, lorsque la régie le juge convenable. Elle fait exercer relativement à ces perceptions tel genre de contrôle ou de surveillance qu'elle croit nécessaire d'établir. Lorsque la régie charge de la perception des droits d'entrée des préposés commissionnés par elle, les communes sont tenues de les placer avec leurs propres receveurs dans les bureaux établis aux portes des villes. (*Loi du* 28 avril 1816, art. 154.)

Le produit des remises qui seront accordées par la régie pour cette perception sera réparti entre tous les préposés de l'octroi d'une même commune, dans la proportion qui sera déterminée par le maire. (*Ordonnance du* 9 décembre 1814, art. 90.)

LXIII. Toute personne qui s'opposera à l'exercice des fonctions des préposés à l'octroi sera condamnée à une amende de 50 fr. En cas de voies de fait, il en est dressé procès-verbal, et les auteurs sont poursuivis par les voies de droit, ainsi qu'il résulte de l'article 15 de la loi du 27 frimaire an VIII.

LXIV. Les employés des octrois interviennent dans les matières de contributions indirectes comme ceux de la régie dans les matières d'octroi. Le décret du 1er germinal an XIII porte : « Article 53. Tous commis à la perception des octrois des villes, ayant prêté serment en justice, sont autorisés à rendre leurs procès-verbaux de la fraude qu'ils découvrent contre les contributions indirectes; et de même les commis de la régie pour les fraudes qu'ils découvriront contre les octrois. »

Toutefois les règles particulières à chaque administration doivent être toujours observées: ainsi, un procès-verbal pour fraude du droit de circulation rapporté par un employé de l'octroi *seul* n'est pas valable, attendu qu'aux termes des lois sur les contributions indirectes, les procès-verbaux ne sont probatifs que lorsqu'ils sont revêtus de la signature de deux saisissants. (*Arrêt de cassation* du 6 décembre 1821.) Par le même motif, les employés de la régie peuvent saisir *seuls* pour l'octroi, et ne sont assujettis pour la rédaction des procès-verbaux qu'aux formes prescrites par la législation qui régit cette matière. (*Id.*, *id.*)

LXV. L'article 164 du décret du 17 mai 1809 décide qu'il sera pro-

cédé pour les octrois (relativement au contentieux) conformément aux lois des 2 vendémiaire et 27 frimaire an VIII. Néanmoins, dans le cas où une contestation, soit sur le fond du droit ou l'application du tarif, soit sur les contraventions, aurait à la fois pour objet des droits d'octroi et des contributions indirectes, il sera procédé sur le tout conformément aux dispositions du chapitre 6 de la loi du 5 ventôse an XII, concernant la régie.

Aucun acte législatif ou réglementaire postérieur n'ayant abrogé cette disposition, elle doit continuer de recevoir son application dans les cas prévus.

LXVI. Nous terminerons en rapportant l'article 92 de l'ordonnance du 9 décembre 1814, ainsi conçu :

« Les préposés des octrois sont tenus, sous peine de destitution, d'exiger de tout conducteur d'objets soumis aux impôts indirects, comme boissons, tabacs, sels et cartes, la représentation des congés, passavants, acquits-à-caution, lettres de voitures et autres expéditions, de vérifier les chargements, de rapporter procès-verbal des fraudes ou contraventions qu'ils découvriront, de concourir au service des contributions indirectes toutes les fois qu'ils en seront requis, sans toutefois pouvoir être déplacés de leur poste ordinaire ; enfin, de remettre, chaque jour, à l'employé en chef des contributions indirectes, un relevé des objets frappés du droit au profit du Trésor qui auront été introduits. Les employés des contributions indirectes concourront également au service des octrois, et rapporteront procès-verbal pour les fraudes et contraventions relatives aux droits d'octroi qu'ils découvriront. »

§ 3. — Limites de la perception

LXVII. Suivant l'article 25 de l'ordonnance du 9 décembre 1814, les règlements d'octroi doivent déterminer les limites de la perception et les bureaux où elle doit être opérée.

L'article 26 porte que les droits d'octroi seront toujours perçus dans les faubourgs des lieux sujets, *mais que les dépendances rurales entièrement détachées du lieu principal en seront affranchies.* C'est encore un point sur lequel l'article 147 de la loi du 28 avril 1816 a modifié la législation antérieure, en laissant aux conseils municipaux une entière latitude (1).

(1) Le *Code municipal annoté*, page 590, rapporte en ces termes un arrêt de cassation du 22 mars 1832 sur le point en question : « *Il n'est pas de l'es*

Il appartient aujourd'hui à ces corps de *désigner* les limites de la perception; et l'on conçoit en effet que cette mesure étant purement d'intérêt local, la loi ait dû abandonner aux conseils municipaux, qui sont le mieux à portée d'apprécier tout ce qui touche aux besoins et aux intérêts de la localité, le soin de prononcer à cet égard selon l'exigence de ces besoins et de ces intérêts.

Il faut donc regarder l'article 147 de la loi de 1816 comme ayant abrogé de fait en ce point l'article 26 de l'ordonnance de 1814. La cour de cassation et le conseil d'État l'ont jugé ainsi.

Une ordonnance rendue au contentieux le 11 février 1836 (*Dussart contre la ville de Vervins*), confirmant des ordonnances antérieures des 20 août 1818 et 1er septembre 1819, a décidé que la perceptiou des droits d'octroi peut être étendue aux dépendances rurales des communes où il est établi.

Un arrêt de cassation dn 19 mai 1836 (*commune de la Bruyère contre Séguier*) est encore plus explicite. Nous en reproduisons les termes:

« Vu l'article 147 de la loi du 28 avril 1816;

« Vu l'article 15 de la loi du 27 frimaire an VIII;

« Attendu que le pouvoir accordé par le premier de ces articles aux

---

sence du droit d'octroi d'être perçu dans la commune pour laquelle il est établi; conséquemment il appartient à l'autorité administrative de faire percevoir le droit dans une autre commune. »

Cette interprétation tendrait à propager nne grave erreur. Nous rétablissons l'arrêt cité dans sa véritable signification.

Il s'agissait, en fait, d'un pourvoi des bouchers de Paris contre un arrêt do la cour royale établissant en principe que le droit perçu par la caisse de Poissy au profit de la ville de Paris, sur les bestiaux qui sont achetés aux marchés do Sceaux et de Poissy pour l'approvisionnement de la capitale, est un véritable droit d'octroi, qui a pu, dès lors, être légalement établi par une ordonnance royale, et non un impôt pour l'etablissement duquel le concours du pouvoir législatif fût nécessaire.

« Attendn, a dit la cour do cassation, entro autres motifs, que si les droits d'octroi sont ordinairement perçus à l'ontrée des villes, ancnne loi n'a cependant défendu d'en établir autrement la perception. C'est moins le lieu de la perception que la nature du droit qui est l'objet principal; et les mesures nécessaires pour prévenir la fraude ne sont visiblement que des moyens d'exécution placés dans les attributions de l'antorité administrative.

« Attendu que l'établissement d'un antre droit sur les bestiaux destinés à la consommation de Paris est sans influence dans la cause, aucune loi n'ayant défendu de diviser le droit d'octroi de manière quo la perception d'une partie servît de contrôle à l'autre; aucune loi n'ayant défendu d'établir des moyens do perception en concordance avec la garantio du payement des prix de vente aux fournisseurs, garantie essentielle pour assurer l'approvisionnement, etc., rejette le pourvoi. » (*Sirey*, t. III, 1832, 1re partie, p. 255.)

conseils municipaux de régler les limites de la perception de l'octroi, l'est d'une manière absolue et sans restriction; que cet article a donc dérogé aux dispositions de l'ordonnance du 9 décembre 1814, d'après lesquelles les dépendances rurales entièrement détachées du lieu principal étaient affranchies des droits d'octroi; que cette dérogation ressort encore de l'article 152 de la même loi, d'après lequel il est permis, pour assurer la perception des droits d'octroi dans les grandes villes, de les établir dans leur banlieue, sur le territoire d'autres communes; que si les conseils municipaux usent de ce pouvoir d'une manière contraire aux intérêts d'une partie des habitants, ceux-ci ont le droit de recourir à l'autorité supérieure; mais qu'il ne peut appartenir aux tribunaux, sur des motifs d'utilité et d'équité dont ils ne sont pas juges, de refuser force et exécution à des règlements légalement faits et dûment approuvés, etc.»

Cette règle de jurisprudence est désormais invariable, et l'administration centrale s'y réfère constamment dans sa correspondance. (*Le ministre de l'intérieur aux préfets de l'Aude*, 10 novembre 1832; *du Tarn*, 16 décembre 1835, et autres espèces.)

LXVIII. Aux termes des dispositions réglementaires reproduites dans l'article 26 précité de l'ordonnance de 1814, les limites du territoire auquel s'étend la perception, doivent être indiquées par des poteaux portant inscrits les mots : *Octroi de...* Il a été jugé par la cour de cassation (*Arrêt* du 22 février 1811) que cette disposition est une mesure d'ordre public et de police générale qui n'admet pas d'exception, quel que soit le mode sous lequel les octrois soient régis.

LXIX. Nous rappellerons enfin un arrêt du conseil du 26 mai 1827, qui a décidé que les dépendances rurales et les habitations éparses, comprises dans le rayon soumis à l'octroi, ne peuvent être exemptées des droits compris au tarif, lorsque aucune exception en leur faveur n'a été prononcée par le règlement. (*Mémorial du contentieux des contributions indirectes des octrois*, t. XIII, p. 19.)

LXX. *Octrois de banlieue.* Des perceptions peuvent être établies dans les banlieues *autour des grandes villes* (1), afin de restreindre la fraude; mais les recettes faites dans ces banlieues appartiennent aux communes dont elles se composent. (*Loi* du 28 avril 1816, art. 152.)

LXXI. Toutefois, la difficulté d'assigner aux localités qui réclament le

---

(1) Le décret du 17 mai 1809, qui a posé, article 9, le principe de l'établissement des octrois de banlieue, ne faisait point de distinction entre les communes grandes ou petites; cette distinction n'a été faite que par l'article 152 de la loi du 28 avril 1816.

bénéfice de ces dispositions, la qualification de *grande ville*, énonciation très-vague, il faut le dire, a donné souvent matière à contestation.

Un arrêt du conseil du 23 août 1836 a décidé qu'on ne pourrait considérer comme grande ville celle qui ne compte que 3,774 habitants (*Landes, Mont-de-Marsan.*) Déjà, en 1836, le comité de l'intérieur avait repoussé une semblable prétention de la part de la ville de Roanne, dont la population était alors de 8,916 habitants. Aucun acte législatif et réglementaire n'a d'ailleurs fixé le chiffre de la population qu'une commune doit atteindre pour être réputée *grande ville*, et nous ne pouvons prendre sur nous d'y suppléer; mais il est, à notre avis, raisonnable de ne reconnaître comme telles que celles qui, abstraction faite de leur population plus ou moins considérable, sont entourées de communes d'une population relativement très-inférieure, et qui, elles-mêmes, ne seraient pas dans le cas d'avoir un octroi.

Dans tous les cas, l'établissement d'un octroi de banlieue dans ces communes demeure subordonné au consentement de leurs conseils municipaux. (*Décret* du 17 mai 1809, art. 10; *arrêt du conseil* du 15 juillet 1835.)

Dans les banlieues ainsi réglées, les boissons sont admises en entrepôt aux mêmes conditions que dans l'intérieur de la ville. (*Loi* du 23 avril 1820, art. 3.)

Les officiers municipaux du lieu principal ne peuvent faire aucun acte d'autorité sur le territoire des communes réunies, et si une visite est nécessaire chez des particuliers, les préposés doivent requérir l'assistance du juge de paix dont la juridiction s'étend à tout le canton. (*Décision* ministérielle du 23 novembre 1819. Dareste, *Code des octrois*, page 20.)

§ 4. — Entrepôt, passe-debout et transit.

LXXII. Nous avons dit, page 279, en parlant de la nécessité d'affranchir les matières premières utiles à l'industrie, telles que les combustibles, par exemple, qu'il y avait lieu, soit de les retrancher des tarifs, soit d'admettre les propriétaires des établissements qui en font usage à jouir de la faculté de l'*entrepôt*.

LXXIII. Rappelons d'abord ici les dispositions de la loi. L'entrepôt est la faculté donnée à un propriétaire ou à un commerçant de recevoir et d'emmagasiner dans un lieu sujet à l'octroi, sans acquittement de droit, des marchandises qui y sont assujetties et auxquelles il réserve une destination extérieure.

L'entrepôt peut être réel ou fictif, c'est-à-dire à domicile; il est toujours

illimité. Les règlements locaux doivent déterminer les objets pour lesquels l'entrepôt est accordé, ainsi que les quantités au-dessous desquelles on ne peut l'obtenir. (*Ordonnance* du 9 décembre 1814, art. 41) (1).

(1) Toute personne qui fait conduire dans un lieu sujet à l'octroi des marchandises comprises au tarif pour y être entreposées, soit rellement, soit fictivement, est tenue, sous peine d'une amende égale à la valeur de l'objet soumis au droit, d'en faire la déclaration préalable au bureau de l'octroi; de s'engager à acquitter les droits sur les quantités qu'elle ne justifierait pas avoir fait sortir de la commune; de se munir d'un bulletin d'entrepôt, et en outre, si l'entrepôt est fictif, de désigner les magasins, chantiers, caves, celliers ou autres emplacements où elle veut déposer lesdites marchandises. (*Ordonn.* du 9 décembre 1814, art. 42.)

L'entrepositaire est tenu de faire une déclaration, au bureau de l'octroi, des objets entreposés qu'il veut expédier au dehors, et de les représenter aux préposés des ports ou barrières, lesquels, après vérification des quantités et espèces, délivrent un certificat de sortie. (*Idem*, art. 43.)

Les préposés de l'octroi tiennent un compte d'entrée et de sortie des marchandises entreposées. A cet effet, ils peuvent faire à domicile, dans les magasins, chantiers, caves, celliers des entrepositaires, toutes les vérifications nécessaires pour reconnaître les objets entreposés, constater les quantités restantes et établir le décompte des droits dus sur celles pour lesquelles il n'est pas représenté de certificats de sortie : ces droits doivent être acquittés immédiatement par les entrepositaires, et, à défaut, il est decerné contre eux des contraintes qui sont exécutoires nonobstant opposition et sans y préjudicier. (*Idem*, art. 44.)

Lors du règlement de compte des entrepositaires, il leur est accordé une déduction sur les marchandises entreposées dont le poids ou la quantité est susceptible de diminuer. Cette déduction, pour les boissons, est la même que celle qui est fixée par l'article 38 de la loi du 8 décembre 1814 relativement aux droits d'entrée. La quotité doit en être déterminée, pour les autres objets, par les règlements locaux. (*Idem*, art. 45.)

Dans les communes où la perception des droits sur les vendanges, pommes ou poires ne peut être opérée au moment de l'introduction, l'administration de l'octroi accordera l'entrepôt à tous les récoltants, et sera autorisée à faire faire un recensement général pour constater les quantités de vins, de cidre ou de poiré fabriqués. Les préposés de l'octroi se borneront, dans ce cas, à faire chaque année deux vérifications à domicile chez les propriétaires qui n'entreposent que les seuls produits de leur cru, l'une avant, l'autre après la récolte. (*Idem*, art. 46.)

Dans le cas d'entrepôt réel, les marchandises pour lesquelles il est réclamé sont placées dans un magasin public, sous la garde d'un conservateur et sous la garantie de l'administration de l'octroi, laquelle est responsable des altérations ou avaries qui proviennent du fait de ses préposés. (*Idem*, art. 47.)

Les objets reçus dans un entrepôt réel sont, après vérification, marqués ou rouannés, et inscrits, par le conservateur, sur un registre à souche, avec indication de l'espèce, la qualité et la quantité de l'objet entreposé, des marques et numéros des futailles et colis, et des noms et demeures des propriétaires;

LXXIV. Ces règles admises pour les marchandises fabriquées s'appliquent, comme nous l'avons dit, aux matières premières qui servent à la fois aux usages domestiques et aux besoins de l'industrie, tels que le bois de chauffage dans quelques localités, et surtout la houille dans les départements du Nord et de l'Est. Dans ce cas, il est d'usage d'accorder, conformément à l'article 41 de l'ordonnance de 1814, l'entrepôt fictif, c'est-à-dire à domicile, en déterminant un minimum de quantité au-dessous duquel le fabricant ne peut être admis à jouir du bénéfice de cette disposition.

LXXV. Mais pour les matières de fabrication proprement dites, qui se

---

un récépissé détaché de la souche, contenant les mêmes indications et signé par le conservateur, est remis à l'entrepositaire. (*Idem*, art. 48.)

Pour relever de l'entrepôt les marchandises qui y ont été admises, l'entrepositaire est tenu de représenter le récépissé d'admission, de déclarer les objets qu'il veut enlever, et de signer sa déclaration pour opérer la décharge du conservateur ; il est tenu, en outre, d'acquitter les droits pour les objets qu'il fait entrer dans la consommation de la commune, de se munir d'une expédition pour ceux qui sont destinés à l'intérieur, et de rapporter au dos un certificat de sortie délivré par les préposés aux ports. (*Idem*, art. 49.)

Les cessions de marchandises pourront avoir lieu dans l'entrepôt moyennant une déclaration de la part du vendeur, et la remise du récépissé d'admission : il en sera délivré un autre à l'acheteur dans la forme prescrite par l'article 48. (*Idem*, art. 50.)

L'entrepôt réel sera ouvert en tout temps aux entrepositaires, tant pour y soigner leurs marchandises que pour y conduire les acheteurs. (*Id.*, art. 51.)

Les rouliers ou conducteurs qui déposeront, à l'entrepôt réel, des marchandises refusées par les destinataires, pourront obtenir de l'administration de l'octroi le payement des frais de transport et des déboursés dûment justifiés. (*Idem*, art. 52.)

A défaut, par le propriétaire d'objets entreposés, de veiller à leur conservation, le conservateur se fera autoriser par le maire à y pourvoir. Les frais d'entretien et de conservation seront remboursés à l'administration de l'octroi sur les mémoires et états réglés par le maire. (*Idem*, art. 53.)

Les propriétaires d'objets entreposés sont tenus d'acquitter, tous les mois, les frais de magasinage, lesquels doivent être déterminés par le règlement général de l'octroi, ou par un règlement particulier, approuvé par le ministre des finances. (*Idem*, art. 54.)

Si, par suite de dépérissement d'objets entreposés, ou par toute autre cause, leur valeur, au dire d'experts appelés d'office par l'administration de l'octroi, n'excède pas moitié en sus des sommes qui peuvent être dues pour frais d'entretien, frais de transport ou magasinage, il sera fait sommation au propriétaire, ou à son représentant, de retirer lesdits objets ; et, à défaut, ils seront vendus par ministère d'huissier. Le produit net de la vente, déduction faite des sommes dues, avec intérêt à cinq pour cent par an, sera déposé dans la caisse municipale, et tenu à la disposition du propriétaire. (*Idem*, art 55.)

transforment, par les procédés do l'industrie, dans le lieu sujet à l'octroi, et en ressortent amalgamées avec d'autres substances, de façon qu'il n'est plus possible d'en distinguer le poids ou la quantité, on sent que l'entrepôt n'aurait plus d'objet, dès que l'administration serait privée de tout moyen de vérifier l'emploi qui aurait été fait pour le commerce extérieur de tout ou partie des quantités entreposées. Or, comme l'exemption en faveur des produits non consommés dans l'intérieur du lieu sujet est la règle dominante, il s'ensuit que ces sortes de matière doivent être entièrement affranchies des taxes d'octroi.

LXXVI. C'est un point de jurisprudence que l'avis du conseil d'État du 24 août 1836 sur les tarif et règlement de l'octroi de Limoges (*Voir* p. 277) a positivement réglé. Nous croyons utile de rapporter ici les termes dans lesquels le conseil d'État s'est exprimé à cet égard :

« Considérant, a-t-il dit, que les cuirs, les peaux, le dégras, le fer-blanc, la tôle et le cuivre, ne sont pas des objets destinés à une consommation immédiate et locale, mais bien, en général, des matières premières qui servent a l'industrie et qui ne pourraient presque jamais profiter de la faculté d'entrepôt, parce que ces objets n'étant lo plus souvent exportés qu'après manipulation ou amalgame avec d'autres substances, il devient impossible de fournir à la sortie les justifications nécessaires pour obtenir décharge;

« Que c'est donc par une juste application des principes que l'administration centrale des contributions indirectes propose de retrancher ces objets du tarif;

« Mais que les mêmes motifs ne se présentent pas pour affranchir des droits les bouteilles et flacons qui sont introduits pour être consommés dans l'intérieur de la ville, etc. »

LXXVII. Diverses décisions de l'administration centrale des contributions indirectes ont établi, entre autres principes, que l'entrepôt ne peut être refusé pour aucune espèce de boisson, quand celui qui le réclame introduit la quantité fixée par la loi, et que le règlement de l'octroi ne peut y mettre obstacle. Aux termes des mêmes décisions, les conseils municipaux n'ont pas le droit d'exclure de l'entrepôt un objet de consommation qui peut habituellement recevoir une destination extérieure, mais seulement celui de déclarer quelles sont, parmi les matières imposées, celles qui, dans ce lieu, font ordinairement l'objet d'un commerce d'exportation. (Girard, *Manuel des contributions indirectes et des octrois*, page 200.)

LXXVIII. Une disposition non moins essentielle à relater ici, est celle de la loi de finances du 28 juin 1833, qui a statué, art. 9 :

« A compter du 1er janvier 1834, et lorsque les conseils municipaux en

auront fait la demande, les entrepôts à domicile pour les boissons seront supprimés dans les communes sujettes aux droits d'entrée ou d'octroi, lorsqu'un entrepôt public y aura été établi. »

On sait que la faculté d'entrepôt a été accordée par la loi de finances du 21 avril 1832 (art. 39) aux propriétaires récoltants, domiciliés, et (art. 38) aux distillateurs et marchands en gros dans les villes assujetties à la taxe unique et au droit d'entrée. (*Voir* cette loi, 9e série, bull. 76.)

LXXIX. *Passe-debout et transit.* Suivant l'article 37 de l'ordonnance de 1814, le conducteur d'objets soumis à l'octroi, qui voudra traverser seulement un lieu ou y séjourner moins de 24 heures, est tenu d'en faire la déclaration au bureau d'entrée, conformément à ce qui est prescrit par l'article 28 (*voir* page 293), et de se munir d'un permis de passe-debout, qui sera délivré sur le cautionnement ou la consignation des droits. La restitution des sommes consignées, ainsi que la libération de la caution s'opéreront au bureau de la sortie. — Lorsqu'il sera possible de faire escorter les chargements, le conducteur sera dispensé de consigner ou d faire cautionner les droits.

LXXX. Un arrêté du ministre des finances, du 10 janvier 1809, exige qu'il y ait, pour chaque octroi, un règlement qui détermine les frais d'escorte, lesquels ne doivent jamais s'élever au delà de ceux qu'occasionnent réellement le passe-debout et le transit.

LXXXI. En cas de séjour au delà de 24 heures, dans un lieu sujet à l'octroi, d'objets introduits sur une déclaration de passe-debout, le conducteur sera tenu de faire, dans ce délai et avant le déchargement, une déclaration de transit avec indication du lieu où lesdits objets seront déposés, lesquels devront être représentés aux employés à toute réquisition La consignation ou le cautionnement du droit subsisteront pendant toute la durée du séjour. (*Ordonn.* du 9 décembre 1814, art. 38.)

LXXXII. Le transit ne pouvant être illimité, mais sa durée pouvant varier suivant les lieux, les objets imposés et les moyens de transport, les instructions de l'administration centrale exigent que la limite en soit fixée par les règlements locaux.

LXXXIII. Les règlements locaux d'octroi pourront désigner des lieux où les conducteurs d'objets en passe-debout ou en transit seront tenus de les déposer pendant la durée du séjour, ainsi que des ports ou quais où les navires, bateaux, coches, barques et diligences devront stationner. (*Ordonn.* de 1814, art. 39.)

LXXXIV. Les voitures et transports militaires chargés d'objets assujettis aux droits sont soumis aux règles prescrites par les articles précédents relativement au transit et au passe-debout (*Id.*, art. 40).



§ 5. — Prélèvement du dixième.

LXXXV. Ce prélèvement doit son origine à d'anciens édits en vertu desquels le trésor royal se réservait, à titre de droit régalien, la moitié du produit des octrois que les villes obtenaient la faculté d'établir.

De nos jours, plusieurs actes du gouvernement ont successivement grevé ce produit de diverses retenues au profit du trésor.

Un arrêté des consuls du 24 frimaire an XI (3e série, bull. 237), considérant que le droit d'octroi qui se perçoit au profit des villes est sensiblement accru par la consommation que font les militaires qui y sont en garnison ; que les militaires ont obtenu, dans tous les temps, ou une modération ou une exemption desdits droits ; que ces modérations ou exemptions ont toujours entraîné des abus, et qu'il est nécessaire cependant de rétablir la balance qui a été rompue au détriment de l'armée, décidait :

« Art. 1er. A dater du 1er vendémiaire an XI, chacune des villes dont la population s'élève au-dessus de 4,000 âmes, au profit desquelles il est perçu un droit d'octroi, versera, au profit du trésor public, cinq pour cent du produit net dudit octroi. »

Ce prélèvement était destiné à payer le pain de soupe des soldats de l'armée.

Le décret du 24 floréal an XIII, portant création des compagnies de la réserve (4e série, bull. 50), disposait (art. 16) qu'il serait pourvu à la dépense par une retenue d'un vingtième sur tous les revenus communaux, biens-fonds, rentes ou *octrois*.

Plus tard, la loi du 24 avril 1806, sur le budget de l'État, a statué en ces termes :

« Art. 75. La retenue qui se fait sur les octrois des villes pour le pain de soupe des troupes s'opérera désormais sur les octrois de toutes les villes qui ont plus de 20,000 francs de revenus ou au moins 4,000 âmes de population, et sera portée à dix pour cent du produit net desdits octrois, à compter du 1er janvier 1806. »

Enfin, un décret du 23 juillet 1811 a ordonné le prélèvement d'un pour cent au profit de la caisse des invalides sur les octrois et revenus des communes.

LXXXVI. Tel était à cet égard l'état de la législation lorsqu'est intervenue d'abord l'ordonnance royale du 28 janvier 1815 sur la comptabilité des communes, qui a disposé que le dixième des droits de pesage, mesurage, jaugeage, le dixième des revenus fonciers formant un fonds commun pour le culte, et le vingtième du revenu des communes, destiné à

l'entretien des compagnies de réserve, cesseraient d'être perçus à compter du 1er janvier 1815 ; puis, la loi du 28 avril 1816, dont l'article 153 porte :

« Le produit net des octrois, dans toutes les communes où il en est perçu, sera soumis, au profit du trésor, à un prélèvement de dix pour cent à titre de subvention pendant la durée de la présente loi. Il sera fait déduction, sur les produits passibles de cette retenue, du montant de la contribution mobilière dans les villes où elle est remplacée par une addition à l'octroi. Il en sera de même du montant de l'abonnement que la régie pourrait consentir avec les villes, en remplacement du droit de détail, en exécution de l'article 73 de la présente loi (1). A compter du 1er juillet 1816, il ne pourra être fait aucun autre prélèvement, soit sur le produit net des octrois, soit sur les autres revenus des communes, sous quelque prétexte que ce soit, et en vertu de quelques lois et ordonnances que ce puisse être. Elles sont expressément rapportées en ce qu'elles pourraient avoir de contraire à la présente loi. »

Ainsi on voit qu'en réduisant à dix pour cent du produit net la retenue à exercer désormais sur les octrois, la loi de 1816 a étendu, de fait, à toutes les communes où il se perçoit des taxes de cette nature, le prélèvement que les règlements antérieurs restreignaient aux villes ayant 20,000 francs de revenus ou 4,000 âmes de population.

Il faut compter, sans doute, parmi les raisons qui ont fait maintenir une semblable redevance de la part des communes, outre la nécessité d'exonérer le gouvernement des droits qu'il supporte sur les matériaux employés aux travaux publics, dans l'intérieur des villes, cette considération qu'une grande partie des objets soumis à l'octroi, tels que les liquides en général, étant déjà sujets à des droits au profit du trésor, les taxes municipales qui les frappent en diminuent d'autant la consommation, et conséquemment préjudicient, dans la même proportion, au revenu de l'État, qui prélève le dixième de ces taxes à titre de dédommagement (2).

---

(1) « Art. 73. La régie devra également consentir dans les villes, avec les conseils municipaux lorsqu'ils en feront la demande, un abonnement général pour le montant du droit de détail et de circulation dans l'intérieur, moyennant que la commune s'engage à verser dans la caisse de la régie, par vingt-quatrième, de quinzaine en quinzaine, la somme convenue pour l'abonnement, sauf à elle à s'imposer sur elle-même pour le recouvrement de cette somme, comme elle est autorisée à le faire pour les dépenses communales. »

(2) On ne peut, en effet, assigner pour cause à cette retenue le remboursement du trop perçu à l'octroi sur les troupes en garnison, puisque l'article 46 de la loi du 15 mai 1818 et l'ordonnance du 5 août de la même année, comme on l'a vu page 188 et suivantes, ont réglé ce point d'une manière spéciale. Quoi qu'il en soit, de fréquentes réclamations, portées à la chambre des députés dans le but d'obtenir la suppression de ce prélèvement, ont été constamment écartées par l'ordre du jour. (*Voir* le *Moniteur* du 16 février 1840.)

LXXXVII. Toutefois, cette retenue ne porte pas sur les taxes additionnelles d'octroi que les villes s'imposent, soit pour des besoins d'intérêt public, soit pour rembourser des emprunts.

Deux lois de finances, celles des 25 mars 1817 (art. 47) et 15 mai 1818 (art. 47), avaient décidé en principe qu'il serait fait déduction à l'avenir, sur le produit net des octrois, avant le prélèvement du dixième, du montant des sommes que les communes auraient à payer annuellement en capital et intérêts, pour dettes arriérées contractées en 1813, 1814 et 1815, et causées par les levées extraordinaires de troupes ou par les charges de de l'invasion, pourvu toutefois que, pour l'acquittement de ces dettes, il eût été créé des taxes extraordinaires d'octroi.

La loi du 17 août 1822 a statué d'une manière plus large à la fois et plus générale :

« A partir du 1er janvier 1823, dit l'article 16 de cette loi, le produit des centimes additionnels que les villes ont été ou seront autorisées à ajouter temporairement aux tarifs de leurs octrois, pour subvenir à des dépenses d'établissements d'utilité publique, ou pour se libérer d'emprunts, cessera d'être soumis au prélèvement de dix pour cent auquel sont assujettis les produits ordinaires des octrois. »

LXXXVIII. Il a été d'ailleurs expliqué par un avis du comité des finances du 12 juillet 1825, approuvé le 25 du même mois, qu'en vertu de cet article, toute taxe additionnelle imposée temporairement aux octrois doit être exempte du prélèvement du dixième, quand elle est destinée à subvenir à des dépenses temporaires, et qui ne sont pas susceptibles de se renouveler, pour des constructions ou des réédifications relatives à des établissements publics ; qu'au contraire, toute taxe dont la durée ne serait pas fixée et qui serait destinée à subvenir à des dépenses d'entretien et de réparation ou autres susceptibles de se renouveler, serait passible du prélèvement; qu'à cet égard la loi de 1822 ne fait aucune distinction entre les établissements d'utilité locale ou d'utilité générale ; que seulement les excédants des taxes additionnelles, qui n'ont pas été employés à acquitter les emprunts ou les dépenses temporaires, doivent être assujettis au prélèvement de dix pour cent (1).

LXXXIX. A ce sujet, quelques questions se sont présentées, qu'il est à

(1) Cet avis ayant une très-grande importance dans la question, nous croyons nécessaire de le rapporter ici textuellement.

« Considérant que la loi du 28 avril 1816 a déclaré (art. 153) que le produit net des octrois devait être assujetti au prélèvement de 10 p. % au profit du Trésor, à titre de subvention; — Que l'article 16 de la loi du 17 août 1822 a apporté une modification à cette disposition générale, en exemptant du prélèvement de 10 p. % les sommes affectées temporairement aux dépenses d'uti-

propos d'examiner ici. Nous ferons d'abord remarquer que la condition exigée pour que les taxes additionnelles d'octroi soient affranchies du prélèvement du dixième, à savoir, que la destination de ces taxes sera de pourvoir à des dépenses d'utilité publique, a son principe dans cette considération d'équité, que tout ce qui est d'utilité publique dans les établissements communaux intéresse toujours l'État dans une certaine proportion, et qu'il est juste, dès lors, que la commune qui supporte la dépense entière, à l'aide de l'augmentation de ses taxes d'octroi, soit au moins exonérée de la redevance que l'État s'est réservée, et qu'il ne pourrait équitablement étendre à cette augmentation de droits, lorsqu'elle est affectée à une dépense qui lui profite plus ou moins directement.

Aussi ce principe ne saurait-il être contesté dans les cas ordinaires, où il s'agit d'ajouter à des taxes d'octroi existantes des taxes temporaires

---

lité publique; que cet article ne fait aucune distinction entre les établissements publics d'utilité locale ou d'utilité générale, mais qu'il a mis deux conditions à l'exemption, d'abord que ce fût une dépense, de sa nature, temporaire· que, en second lieu, il eût été consenti et ajouté des centimes additionnels à l'octroi, affectés spécialement à cette dépense; — Que l'exemption ne peut donc avoir lieu, soit pour le passé, soit pour l'avenir, que sur les centimes additionnels qui ont été ou seront imposés spécialement pour des établissements temporaires reconnus être d'utilité publique, auxquels les produits ordinaires de l'octroi n'ont pu ou ne pourraient être affectés;

« Considérant que les centimes additionnels ajoutés aux taxes des octrois pour le remboursement d'emprunts doivent être affectés en totalité à l'objet auquel ils sont destinés; qu'autrement, sous le prétexte d'emprunts, des taxes extraordinaires pourraient être employées à des dépenses ordinaires d'octroi; que par là on éluderait l'application de la loi; qu'il devient donc indispensable que l'autorité supérieure connaisse l'emploi de ces centimes, afin que si une partie de leur produit était détournée de sa destination, cette partie fût soumise au prélèvement de 10 p. °/₀;

« Considérant que les abus sont d'autant moins à craindre que, d'après les dispositions des lois, les villes n'ont aucun pouvoir de créer elles-mêmes des taxes et d'en faire l'affectation à des dépenses; qu'elles ne font que des propositions que le gouvernement peut adopter ou rejeter;

« Est d'avis :

« Qu'en vertu de l'article 16 de la loi du 17 août 1822, toute taxe additionnelle imposée temporairement aux octrois, doit être exempte du prélèvement de 10 p. °/₀, quand elle est destinée à subvenir à des dépenses temporaires et qui ne sont pas susceptibles de se renouveler pour des constructions ou des réédifications relatives à des établissements publics; qu'au contraire, toute taxe dont la durée ne serait pas fixée et qui serait destinée à subvenir à des charges locales et à des dépenses d'entretien et de réparation, ou autres susceptibles de se renouveler, seront passibles du prélèvement;

« Que les excédants de taxes additionnelles, qui n'ont pas été employées à acquitter les emprunts ou les dépenses temporaires, doivent être assujettis au prélèvement de 10 p. °/₀. »

spécialement affectées à une opération d'intérêt public qu'une commune exécute à ses frais.

Une ordonnance royale, rendue au contentieux le 4 juillet 1827, en a fait l'application à la ville de Metz qui demandait l'exemption du dixième en faveur des taxes additionnelles qu'elle s'imposait, en même temps que pour quelques nouveaux articles insérés à son tarif d'octroi, le tout destiné à pourvoir aux dépenses du pavage des rues.

Le conseil d'Etat, se référant à l'article 16 de la loi du 17 août 1822, a fait une distinction : il a admis l'exemption pour les taxes additionnelles, mais il l'a repoussée pour les droits nouveaux.

XC. Maintenant on se demande si dans le cas où un octroi serait créé temporairement avec affectation du produit total à une dépense d'utilité publique (et nous avons dit que ce cas d'exception pouvait se présenter), ce produit devrait être affranchi du prélèvement du dixième, bien que la loi en prononce l'exemption que pour les *taxes additionnelles* proprement dites.

Et d'abord, un octroi peut-il être créé avec une durée limitée ? L'affirmative, à notre avis, ne saurait être douteuse ; car nulle part la loi n'a dit le contraire. Quand l'administration supérieure se décide, par de puissantes raisons d'intérêt local, à s'écarter de la règle qu'elle s'est tracée, et qui veut que les octrois, considérés comme revenus ordinaires des communes, ne soient appliqués qu'à des dépenses communales ordinaires, du moins doit-elle éviter, en en fixant d'avance la durée, de perpétuer, au préjudice des contribuables et de la consommation générale, un impôt créé pour un but spécial et dont la prorogation peut, dans tous les cas, être accordée si les besoins excédaient les prévisions. Ces considérations ont été appréciées par le conseil d'État, qui, dans un avis du 14 novembre 1838 (*Nord*; *Vieux-Berquin*), a décidé qu'un octroi pouvait être créé pour un nombre fixe d'années.

XCI. Quant au prélèvement en lui-même, il faut reconnaître que si l'on s'en tient à la lettre de la loi, et même aux termes de la jurisprudence, on peut se croire fondé à contester le principe de l'exemption appliqué à des taxes qui sont bien effectivement *temporaires*, mais non pas *additionnelles*, et qui, dès lors, ne sont pas dans les conditions voulues par l'article 16 précité de la loi du 17 août 1822.

Mais si l'on consulte l'esprit et le vœu de cette disposition, si l'on interroge l'intention du législateur, il semble impossible de ne pas arriver à une conclusion différente.

Que veut, en effet, la loi sainement interprétée ? C'est que la portion du produit des octrois affectée temporairement à une dépense d'intérêt public soit affranchie du prélèvement du dixième au profit de l'État.

Objectera-t-on qu'elle n'exempte qu'une partie seulement du produit,

et que le principe de l'exemption ne saurait s'appliquer en aucun cas à la totalité? Mais le sens d'accord avec l'équité indique que c'est bien réellement le produit entier formant la part de l'utilité publique qui doit être affranchi, puisque l'État ne peut profiter de deux manières. Qu'il s'agisse donc d'un octroi à créer ou de taxes à ajouter à des droits d'octroi préexistants, le principe reste le même, c'est-à-dire que c'est toujours l'intégralité du produit affecté à la dépense d'utilité publique qui doit être prise pour base de l'exemption du prélèvement.

Remarquons d'ailleurs qu'il suffirait, pour dissiper tout scrupule, de provoquer d'abord la création de taxes principales très-minimes, et plus tard de demander l'établissement de taxes additionnelles décuples, qui seraient alors et nécessairement affranchies. Ainsi, rien de plus facile que d'éluder la loi par un moyen détourné, qui serait, si l'on veut, un subterfuge, mais qui du moins ne blesserait en rien l'équité, et auquel nous ne voyons pas ce qu'en droit rigoureux on pourrait raisonnablement opposer.

Nous ajouterons une dernière considération: c'est que l'article 16 de la loi des finances de 1822 concerne spécialement les villes où il existe déjà des octrois; ce qui explique la distinction que le conseil d'État a faite dans l'affaire de Metz (*Ordonnance du* 4 juillet 1827 ci-dessus rappelée) entre les taxes additionnelles et les nouveaux droits que proposait l'autorité locale. Il ne faut donc pas regarder le point de droit comme irrévocablement jugé par ce précédent. La différence des espèces en admet nécessairement une dans l'application d'un principe dont le bénéfice nous paraît désormais acquis aux communes; et nous avons la confiance que le conseil d'État, dans sa haute sagesse, accueillerait ces motifs.

XCII. Le même avis du 14 novembre 1838, intervenu dans l'affaire de Vieux-Berquin, établissait que la question ne pouvait être décidée administrativement; mais qu'il y avait lieu, par la commune, à se pourvoir par la voie contentieuse, comme l'a fait la ville de Metz dans l'espèce que nous venons de citer, afin d'obtenir, à cet égard, telle décision que de droit.

On peut soutenir, que, nonobstant les nouvelles dispositions introduites en cette matière par la loi du 11 juin 1842, l'article 16 de la loi du 17 août 1822 ayant créé un *droit* au profit des communes et non pas seulement un *intérêt*, il ne saurait appartenir à l'administration active d'en arbitrer l'application, selon les circonstances locales, avec d'autant plus de raison que ses décisions, en pareil cas, étant toujours attaquables par la voie contentieuse, le conseil d'État se trouve appelé à prononcer comme juge sur des questions qu'il a déjà résolues administrativement. Quoi qu'il en soit, jusqu'ici, cette octrine n'a pas prévalu, et les conditions du prélèvement sont énoncées dans les ordonnances portant création de taxes additionnelles.

Depuis l'avis du comité des finances, du 12 juillet 1825 (*Voir* p. 306), et l'ordonnance rendue au contentieux, le 4 juillet 1827, dans l'affaire de la ville de Metz (p. 308), il était établi, comme règle de jurisprudence, que toute dépense d'utilité publique *communale* justifiait l'exemption du prélèvement. Ce ne fut que vers 1839 ou 1840 que l'administration des contributions indirectes contesta ce principe, et que, sur son rapport, furent rendues, contrairement à l'avis du ministre de l'intérieur, plusieurs ordonnances qui, en autorisant des taxes additionnelles d'octroi affectées à des dépenses d'utilité publique locale, décidèrent qu'elles étaient passibles du prélèvement du dixième dû au Trésor. A cet égard, le département des finances professait la doctrine qu'il ne fallait admettre, comme affranchi du prélèvement, que le produit des taxes affectées à des dépenses d'utilité publique *générale*..

Tel était le point du dissentiment sur lequel le conseil d'État avait à prononcer.

De graves et solennelles discussions se sont engagées et se renouvellent fréquemment sur cette question, tant dans le sein des comités de l'intérieur et des finances que devant le conseil d'État en assemblée générale; Bien que, jusqu'ici, le conseil d'État n'ait pas jugé opportun de se prononcer d'une manière générale et d'établir une règle absolue, nous devons constater que, dans les nombreuses espèces qui lui ont été soumises, ce corps éclairé, juste appréciateur des droits de l'État aussi bien que de ceux des communes, a fait une large part aux principes soutenus par l'administration de l'intérieur (1).

XCIII. Aux termes de l'article 157 de la loi du 28 avril 1816, les dix pour cent du produit net des octrois sont versés dans les caisses de la régie aux époques qu'elle a déterminées; le montant en est arrêté tous les mois par des bordereaux de recettes et dépenses vus et vérifiés par le préposé surveillant de l'octroi. Le recouvrement s'en poursuit par la saisie des deniers de l'octroi, et même par voie de contrainte à l'égard du receveur municipal.

(1) Voici comment se termine un article de l'*École des communes* (année 1845, p. 157), où il est rendu compte d'une discussion de cette nature :

« Si nous sommes bien informé, c'est à l'occasion de taxes additionnelles demandées par la ville de Bourges qu'auraient éclaté les prétentions de l'administration des contributions indirectes. Ces prétentions auraient, à la fin du mois de mai, été discutées solennellement, sous la présidence de M. le ministre des finances, et condamnées par le conseil d'État. D'après nos informations, le conseil aurait maintenu l'interprétation donnée en 1825 et 1827 à l'article 16 de la loi du 17 août 1822; il n'aurait été d'avis de refuser l'exemption du prélèvement à la ville de Bourges qu'à raison des circonstances particulières où elle se trouve. »

XCIV. Les questions d'octroi sur lesquelles le ministre de l'intérieur est toujours consulté passent maintenant à l'oxamen du comité du conseil d'État attaché à ce département, dont l'avis est ensuite sonmis, avec celui du comité des finances, à l'assemblée générale du conseil d'État. qui se trouve ainsi complétement éclairé sous le double rapport de l'intérêt communal et de celui du trésor.

XCV. *Pièces à produire.* Le comité de l'intérieur exige, comme élément d'instruction dans ces sortes d'affaires, et indépendamment des délibérations des conseils municipaux, avis du préfet et autres pièces dont l'envoi est prescrit par les instructions, savoir : s'il s'agit de création de taxes additionnelles, lesquelles, comme nous l'avons dit, ne peuvent être établies qu'en vue de pourvoir à des dépenses extraordinaires, la production de projets régulièrement approuvés ou la justification des dépenses faites ou à faire que ces taxes ont pour objet d'acquitter ; dans le cas où des droits d'octroi sont proposés sur les viandes de boucherie, le comité demande qu'on fasse toujours connaître s'il existe un abattoir dans la ville, et quelle est la quotité des droits qui s'y perçoivent (1) ; enfin, suivant ses prescriptions, chaque proposition doit être accompagnée, 1° d'un état des dettes de la commune, énonçant les époques de sa libération ; 2° d'un tableau indiquant les dépenses extraordinaires susceptibles de se renouveler, et le nombre d'années pendant lequel elles devront se reproduire; 3° d'un aperçu du produit des taxes suivant le nouveau tarif proposé; 4° d'un relevé des recettes et dépenses ordinaires de la commune dressé d'après les comptes des trois dernières années.

Le renouvellement des tarifs n'est, en général, accordé que pour dix années.

§ 6. — Personnel, écritures et comptabilité.

(*Voir*, pour la nomination des préposés, leur responsabilité (2), etc., ainsi que pour les frais de perception des octrois, au chapitre II de la première partie, sect. 2, § 2.

XCVI. Le recouvrement des droits d'octroi est poursnivi par voie de contrainte et par corps contre tous régisseurs, fermiers, receveurs et autres préposés à la recette des droits. (*Décret* du 15 novembre 1810.)

---

(1) Réciproquement, et lorsqu'il s'agit d'établir un tarif de droit d'abatage, le conseil d'État, pour se rendre compte de l'importance des taxes que la viande de boucherie aura à supporter, demande qu'on produise un état des droits perçus à l'octroi sur cette denrée. (*Voir* ci-après, au chapitre IV, section 2.)

(2) Il est défendu à tous préposés d'octroi indistinctement de faire le commerce des objets compris au tarif. Tout préposé qui favorisera la fraude, soit

Les contraintes sont décernées par le receveur municipal, visées par le juge de paix du canton où est située la commune; elles doivent être signifiées à la requête du maire et exécutées conformément au titre 15 du livre 5 de la première partie du Code de procédure civile. (*Id.*, art. 2.)

La contrainte par corps en matière d'octroi n'a lieu qu'envers les agents mentionnés dans l'article 1er du décret du 9 décembre 1810, ci-dessus rappelé. Les particuliers et redevables ne sont passibles que de la contravention spécifiée à l'article 81 de l'ordonnance de 1814. (*Voir* au § suiv.)

XCVII. Il peut être établi, sur la demande des communes, une caisse de retraite et de secours. Les fonds de cette caisse seront faits par une retenue sur les appointements fixes et remises, ainsi que sur le produit des amendes. (*Décret* du 17 mai 1809, art. 147.)

L'article 148 du même décret porte que le mode d'administration et celui de distribution des pensions et secours seront déterminés par des règlements particuliers.

Une décision ministérielle, rapportée au *Recueil* de M. Girard, p. 264, établit que ces dispositions n'ayant pas été abrogées, on peut former une caisse de retraite, surtout si le nombre des préposés suffit pour faire un fonds qui puisse servir les pensions. La formation de cette caisse doit être délibérée par les conseils municipaux; on suit, pour le taux des retenues et les règles d'admission, ce qui se pratique dans les administrations publiques. En cas de mise en ferme, on doit insérer une clause dans le cahier des charges afin que cette caisse soit maintenue. (*Voir* au chap. II de la 1re partie, page 62.)

XCVIII. *Ecritures et comptabilité.* Tous les registres employés à la perception ou au service de l'octroi seront à souche; les perceptions ou déclarations y seront inscrites sans interruptions ni lacunes. Les quittances ou expéditions qui en seront détachées continueront à n'être marquées que du timbre de la régie des contributions indirectes, dont le prix, fixé

---

en recevant des présents, soit de toute autre manière, sera mis en jugement et condamné aux peines portées par le Code pénal contre les fonctionnaires publics prévaricateurs. (*Ordonnance* du 9 décembre 1814, art. 63.)

Tout préposé destitué ou démissionnaire est tenu, sous peine d'y être contraint par corps, de remettre immédiatement sa commission, ainsi que les registres et autres effets dont il aura été chargé, et, s'il est receveur, de rendre ses comptes. (*Idem*, art. 64.)

Les préposés de l'octroi sont placés sous la protection de l'autorité publique. Il est défendu de les injurier, maltraiter, et même de les troubler dans l'exercice de leurs fonctions, sous les peines de droit. La force armée est tenue de leur prêter secours et assistance toutes les fois qu'elle en est requise. (*Idem*, art 65.)



par la loi à cinq centimes, sera acquitté par les redevables, et son produit sera versé dans les caisses de la régie. (*Id.*, art. 66.)

XCIX. La loi du 28 avril 1816 ayant porté le prix du timbre de la régie à *dix centimes*, cette fixation s'applique aux expéditions des octrois comme à celles de la régie. (*Instruction ministérielle.*)

C. Les recettes de l'octroi sont versées à la caisse municipale tous les cinq jours au moins, et plus souvent même dans les villes où les perceptions sont plus importantes. (*Ordonnance* du 9 décembre 1814, art. 67) (1).

CI. La régie des contributions indirectes détermine le mode de comptabilité des octrois, ainsi que la forme et le modèle des registres, expéditions, bordereaux, comptes et autres écritures relatives au service des octrois; elle fait faire la fourniture de toutes les impressions nécessaires sur la demande des maires. (*Id.*, art. 68.)

CII. Tous les registres servant à la perception des droits d'entrée sur les vins, cidres, poirés, esprits et liqueurs, aux déclarations de passe-debout, de transit, d'entrepôt et de sortie pour les mêmes boissons; ceux employés pour recevoir les déclarations de mise de feu de la part des brasseurs ou distillateurs ; enfin les registres portatifs, tenus pour l'exercice des redevables soumis en même temps aux droits d'octroi et à ceux dus au trésor, sont communs aux deux services. La moitié des dépenses relatives à ces registres est supportée par l'octroi et payée sur les mémoires dressés par la régie des contributions indirectes et approuvés par le ministre des finances. (*Id.*, art. 69.)

CIII. Les registres autres que ceux dont l'usage est commun aux octrois et aux droits d'entrée, sont datés et parafés par le maire ; ils sont arrêtés par lui le dernier jour de chaque année, déposés à l'administration

---

(1) Lorsque l'octroi est en régie simple, ou lorsqu'il est perçu par voie d'abonnement avec l'administration des contributions indirectes, le versement des produits est fait entre les mains du receveur municipal par les agents préposés aux portes et barrières. (*Instruction générale du ministre des finances* du 17 juin 1840, art. 783.)

Le produit des octrois en *ferme* et des octrois en *régie intéressée* doit être versé par l'adjudicataire, à dater de son entrée en jouissance, par douzième, de mois en mois, au receveur municipal.

Les 10 p. °/ₒ prélevés au profit du Trésor, en exécution de la loi du 28 avril 1816, sont versés chaque mois par le receveur municipal au receveur des contributions indirectes.

En cas de retard, celui-ci doit poursuivre la rentrée suivant les règlements ordinaires, et sauf, s'il y a lieu, à décerner la contrainte par corps, comme nous l'avons dit précédemment. (*Idem*, art. 784.)

municipale et renouvelés tous les ans. A l'égard des autres registres, les maires peuvent en prendre communication sans déplacement, et en faire faire des extraits pour ce qui concerne les recettes des octrois. (*Id.* art. 70.)

CIV. Les états et bordereaux de recettes et do dépenses des octrois sont dressés aux époques déterminées par la régie des contributions indirectes. Un double de ces états et bordereaux, signé du maire, est adressé au préposé supérieur de cette régie, pour être transmis au directeur du département, et, par celui-ci, à son administration. (*Id.*, art. 71.)

CV. Les comptes des octrois, aux termes de l'article 72 de l'ordonnance du 9 décembre, devaient être rendus, par les receveurs, aux maires, et arrêtés, par ces derniers, dans les trois mois qui suivent l'expiration de chaque année. Mais cette disposition a été rapportée par l'ordonnance du 23 juillet 1826 (8e série, bull. 104), dont l'article 1er décide que les receveurs municipaux seront désormais comptables de la totalité des recettes et des dépenses des octrois, et en rendront compte aux mêmes époques et dans les mêmes formes que pour les autres recettes et dépenses communales.

§ 7. — Contentieux.

CVI. Toutes contraventions aux droits d'octroi seront constatées par des procès-verbaux, lesquels pourront être rédigés par un seul préposé et auront foi en justice. Ils énonceront la date du jour où ils sont rédigés, la nature de la contravention, et, en cas de saisie, la déclaration qui en aura été faite au prévenu; les noms, qualités et résidences de l'employé verbalisant, et de la personne chargée des poursuites; l'espèce, poids ou mesure des objets saisis; leur évaluation approximative; la présence de la partie à la description ou la sommation qui lui aura été faite d'y assister; le nom, la qualité et l'acceptation du gardien; le lieu de la rédaction du procès-verbal, et l'heure de la clôture (*Ordonnance* du 9 décembre 1814, art. 75.)

Cette disposition n'est que la reproduction partielle de celle de la loi du 27 frimaire an VIII, ainsi conçue : « Art. 8. Les procès-verbaux des employés constatant la fraude seront affirmés devant le même juge de paix (celui dans l'arrondissement duquel siége l'administration municipale), dans les vingt-quatre heures de leur date, sous peine de nullité, et ils feront foi en justice jusqu'à inscription de faux (1). »

(1) Pour les objets dont la valeur présumée ne s'élève pas à plus de dix

CVII. Dans le cas où le motif de la saisie porterait sur le faux ou l'altération des expéditions, le procès-verbal énoncera le genre de faux, les altérations ou surcharges ; lesdites expéditions, signées et parafées du saisissant *ne varietur*, seront annexées au procès-verbal qui contiendra la sommation faite à la partie de les parafer, et sa réponse. (*Ordonnance* du 9 décembre 1814, art. 76.)

CVIII. Si le prévenu est présent à la rédaction du procès-verbal, cet acte énoncera qu'il lui en a été donné lecture et copie. En cas d'absence du prévenu, si celui-ci a domicile ou résidence connue dans le lieu de la saisie, le procès-verbal lui sera signifié dans les vingt-quatre heures de la clôture. Dans le cas contraire, le procès-verbal sera affiché dans le même délai à la porte de la maison commune. Ces procès-verbaux, significations et affiches, pourront être faits tous les jours indistinctement (*Id.*, art. 77) (1).

---

francs, les préposés peuvent se dispenser de dresser des procès-verbaux en forme, et rédiger de simples rapports, mais avec toutes les précautions nécessaires pour constater matériellement les saisies. (*Décision du ministre des finances* du 28 mars 1819.)

Pour être régulier, un procès-verbal d'octroi doit être affirmé devant le juge de paix dans l'arrondissement duquel siége l'administration municipale, dans les vingt-quatre heures de la clôture, et enregistré dans les quatre jours. L'affirmation est la seule formalité prescrite à peine de nullité ; ce qui ne dispense pas toutefois de remplir les autres, afin de donner plus d'authenticité aux procès-verbaux, et de rendre plus facile l'instruction des procédures. (*Circulaire ministérielle*, Girard, p. 269.)

Le défaut d'enregistrement serait aussi une cause de nullité.

La simple allégation, articulée à l'audience par un prévenu, que le fait du délit est faux, ne suffit pas pour altérer la foi qui est due à un procès-verbal. Le tribunal doit ordonner, par un jugement préalable, la production des moyens de faux. (*Arrêt de cassation* du 28 février 1818.)

En cas d'inscription en faux contre un procès-verbal de contravention à l'octroi, on ne peut instruire sur le faux contre les employés, sans qu'au préalable le poursuivant ait obtenu l'autorisation du préfet. La procédure faite avant que cette autorisation ait été accordée est nulle. (*Arrêt de cassation* du 5 nivôse an XIV.)

Les gardes champêtres ne peuvent verbaliser en matière d'octroi qu'autant qu'ils sont commissionnés comme préposés. (*Décision du ministre de la justice* du 14 juin 1811.)

Les employés de la régie ont droit de saisir en matière d'octroi.

Si le contrevenant offre de racheter les objets saisis, ce rachat peut être constaté dans le procès verbal même, s'il n'est pas clos, ou dans un acte soumis au timbre lorsqu'il s'agit d'une saisie faite par procès-verbal. (Girard, p. 269.)

(1) Lorsqu'il y a saisie réelle des objets de fraude, sans aucune circonstance

CIX. L'action résultant des procès-verbaux d'octroi et les questions qui pourront naître de la défense du prévenu seront de la compétence exclusive, soit du tribunal de simple police, soit du tribunal correctionnel du lieu de la rédaction du procès-verbal, suivant la quotité de l'amende encourue. (*Id.*, art. 78.)

Cette disposition est puisée dans l'article 2 de la loi du 2 vendémiaire an VIII, confirmé par l'article 17 de celle du 27 frimaire suivant.

On sait que la compétence des tribunaux de simple police est limitée soit à 15 francs d'amende, soit à 5 jours d'emprisonnement. (Art. 137 du *Code d'instruction criminelle.*)

CX. Les objets saisis par suite des contraventions aux règlements d'octroi seront déposés au bureau le plus voisin ; et si la partie saisie ne s'est pas présentée dans les dix jours, à l'effet de payer la quotité de l'amende par elle encourue, ou si elle n'a pas formé, dans le même délai, opposition à la vente, la vente desdits objets sera faite par le receveur, cinq jours après l'apposition, à la porte de la maison commune et autres lieux accou-

---

aggravante, la régie de l'octroi n'est jamais dans le cas de commencer les poursuites; c'est au contrevenant, s'il veut faire annuler la saisie, à donner assignation suivant les règles tracées par l'article 80 de l'ordonnance de 1814 (*Voir* ci-après); autrement les objets doivent être vendus conformément à l'article 79.

Lorsque les objets de fraude ont été laissés au contrevenant, ou lorsque des objets soumis aux droits ont été saisis fictivement pour avoir été remplacés à la sortie par des objets de nulle valeur, ou enfin lorsqu'il s'agit de l'amende portée par l'article 15 de la loi du 27 frimaire an VIII, pour opposition aux visites, et qu'il n'y a pas eu de transaction, c'est à la régie de l'octroi à introduire l'instance par une assignation devant le tribunal de simple police si l'amende est de 15 fr. et au-dessous, et devant le tribunal correctionnel si l'amende est au-dessus de 15 fr.

Les poursuites doivent être dirigées au nom des fermiers ou régisseurs si l'octroi est en ferme ou en régie intéressée, et au nom du maire si la perception est faite pour le compte de la commune. Les employés de la régie n'ont pas qualité pour agir dans les instances qui concernent exclusivement l'octroi, même lorsqu'ils ont concouru aux saisies. (Girard, p. 270.)

L'amende encourue pour contravention en matière d'octroi doit être prononcée par le tribunal correctionnel ou de police, et non par le juge civil. (*Arrêt de cassation* du 26 novembre 1810.)

La connaissance des contestations qui s'élèvent sur les procès-verbaux de contravention est exclusivement du ressort des tribunaux correctionnels ou de simple police. (*Idem*, 22 décembre 1820.)

Les conseils de préfecture sont incompétents pour connaître des contestations sur les règlements et tarifs. (*Arrêts du conseil*, 31 janvier 1827, 3 février 1830.) Les contestations entre les communes et les fermiers sont jugées par le préfet en conseil de préfecture. (*Arrêt du conseil* du 3 février 1830.)



tumés, d'une affiche signée de lui, et sans autres formalités. (Art. 3, 4 et 5 de la loi du 19 frimaire an VIII, 11 de celle du 27 frimaire an VIII, et 3 de celle du 5 ventôse suivant, résumés dans l'article 79 de l'ordonnance du 9 décembre 1814.)

Néanmoins, si la vente des objets saisis est retardée, l'opposition pourra être formée jusqu'au jour indiqué pour ladite vente. L'opposition sera motivée et contiendra assignation à jour fixe devant le tribunal désigné en l'article 78, suivant la quotité de l'amende encourue, avec élection de domicile dans le lieu où siége le tribunal. Ce délai de l'échéance de l'assignation ne pourra excéder trois jours. (*Ordonnance* du 9 décembre 1814, art. 80.)

CXI. Toutefois, le prévenu d'une contravention à l'octroi ne peut être privé du droit de réclamer la remise des objets saisis tant que la vente n'en a pas été faite, même après l'expiration des dix jours qui suivent la saisie. (*Arrêt de cassation*, 22 février 1811.)

Dans le cas où les objets saisis seraient sujets à dépérissement, la vente pourra en être autorisée avant l'échéance des délais ci-dessus fixés, par une simple ordonnance du juge de paix sur requête. (*Ordonnance* du 9 décembre 1814, art. 82.)

CXII. Les maires sont autorisés, sauf l'approbation des préfets, à faire remise, par voie de transaction, de la totalité ou de partie des condamnations encourues même après le jugement rendu. Ce droit appartient exclusivement à la régie des contributions indirectes, et d'après les règles qui lui sont propres, toutes les fois que la saisie a été opérée dans l'intérêt commun des droits d'octroi et des droits imposés au profit du trésor (*Id.*, art. 83) (1).

Ainsi, quand les octrois sont en régie, l'intervention des maires ne

---

(1) D'après l'une des clauses insérées au cahier des charges, les fermiers, lorsque l'octroi est en ferme, ne peuvent transiger avec les contrevenants, sur un procès-verbal, qu'avec l'autorisation du maire et d'après l'avis du préposé en chef. Le refus d'autorisation doit être motivé, et peut donner lieu au recours au préfet et ensuite au ministre des finances.

On doit suivre, pour les transactions en matière d'octroi, les formes adoptées par la régie, lesquelles sont fondées sur l'article 2044 et suivants du Code civil.

En cas de simple contravention, lorsqu'il y a remise des objets saisis, et que la somme exigée est égale à l'estimation, ce n'est pas une transaction qu'on doit faire souscrire, mais un acte de rachat.

En cas de saisie commune, on ne doit faire qu'une seule transaction pour les deux contraventions.

Le directeur de la régie a seul le droit de transiger dans l'intérêt des deux services sur les saisies communes; cependant, lorsque celles-ci présentent

fait pas question; mais ces fonctionnaires peuvent-ils également transiger avec les contrevenants sans l'aveu du fermier quand l'octroi est affermé?

L'article 83 précité de l'ordonnance réglementaire du 9 décembre n'était applicable que sous l'empire de la loi du 8 du même mois, qui n'autorisait pas la mise en ferme des octrois. Alors il est bien évident que le maire pouvait transiger seul, puisqu'il n'y avait pas de fermier. Mais la ferme ayant été rétablie par la loi du 28 avril 1816, les octrois se trouvent replacés à cet égard sous le régime antérieur à 1814, qui a été réglé par le décret du 17 mai 1809, portant : « Art. 124. L'adjudicataire « sera tenu de donner connaissance au maire de tous les procès-verbaux « de contravention. Il ne pourra transiger avec les contrevenants sans « l'autorisation du maire. »

D'où il suit que le fermier d'un octroi a besoin de l'autorisation du maire pour transiger, mais nullement que le maire ait le droit de transiger sans le consentement du fermier. (*Le ministre de l'intérieur au préfet des Landes,* 10 octobre 1839.)

L'initiative des transactions appartient toujours au fermier; mais une transaction n'a de valeur qu'autant qu'elle est sanctionnée par le maire qui, par là même, a le droit de ne point l'admettre ou d'en modifier les conditions; le fermier ayant, de son côté, en cas de refus d'autorisation, son droit de recours au préfet et ensuite au ministre des finances, ainsi qu'il est expliqué à l'article 11 du cahier des charges. (*Le ministre des finances au ministre de l'intérieur; Jura,* 5 juin 1844.)

CXIII. Le produit des amendes et confiscations pour contravention aux règlements, déduction faite des frais et prélèvements autorisés, est attribué moitié aux employés de l'octroi, pour être réparti d'après le mode qui sera arrêté, et moitié à la commune. (*Ordonn.* du 9 déc. 1814, art. 84.)

Il doit être pourvu au mode de partage du produit des saisies en matière d'octroi par le règlement particulier à chaque commune.

Pour les saisies communes, c'est la régie qui fait les recouvrements et opère le partage entre les deux administrations. (*Instructions ministérielles.*)

---

quelque importance, il convient que cet employé supérieur prenne l'avis du maire ou celui du fermier si l'octroi est mis en ferme, sans cependant être lié par cet avis, s'il a de justes motifs d'agir autrement.

L'article 83 de l'ordonnance du 9 décembre 1814 n'a point été abrogé en ceci par la loi du 28 avril 1816, et la régie a conservé le droit qu'il lui attribue. (*Instructions et circulaires du ministre des finances,* rapportées par Girard, p. 273.)

CXIV. S'il s'élève une contestation sur l'application du tarif ou sur la quotité du droit réclamé, le porteur ou conducteur sera tenu de consigner, avant tout, le droit exigé entre les mains du receveur; faute de quoi il ne pourra passer outre, ni introduire dans le lieu sujet l'objet qui aura donné lieu à la contestation, sauf à lui à se pourvoir devant le juge de paix du canton. Il ne pourra être entendu qu'en représentant la quittance de ladite consignation au juge de paix, lequel prononcera sommairement et sans frais, soit en dernier ressort, soit à la charge d'appel, suivant la quotité du droit réclamé. (Art. 1er et 3 de la loi du 2 vendémiaire an VIII, 13 et 14 de celle du 27 frimaire suivant, et *Ordonn.* du 9 décembre 1814, art. 81.)

CXV. Suivant la jurisprudence arrêtée sur ce point, il ne peut y avoir de contestation civile que quand le droit a été consigné avant l'introduction des objets, ou sur opposition à la contrainte (1).

---

(1) Ces contraintes, qu'il ne faut pas confondre avec la contrainte par corps autorisée par le décret du 15 novembre 1810 (*Voir* p. 311), doivent être visées par le maire et rendues exécutoires par le juge de paix; elles sont décernées par le receveur dans les mains duquel les droits doivent être payés, ou par le fermier; enfin, elles sont soumises au timbre et à l'enregistrement. L'opposition à une contrainte étant une véritable contestation sur le droit doit être portée devant le juge de paix, en conformité de l'article 81 de l'ordonnance de 1814. (Girard, p. 275.)

CHAPITRE IV.

DES DROITS DE PLACE AUX HALLES, FOIRES, MARCHÉS ET ABATTOIRS; DES PERMIS DE STATIONNEMENT ET DES LOCATIONS SUR LA VOIE PUBLIQUE, ETC.

I. Le principe de la perception des droits de place, de stationnement et autres de même nature, repose dans la loi du 11 frimaire an VII (2e série, bull. n° 247), dont l'article 6, n° 3, rangeait parmi les recettes communales le produit « de la location des places dans les halles, les marchés et chantiers, sur les rivières, les ports et les promenades publiques, lorsque les administrations auront reconnu que cette location peut avoir lieu sans gêner la voie publique, la navigation, la circulation et la liberté du commerce. »

Cette disposition a été reproduite et même étendue par l'article 31 (nos 6 et 7) de la loi municipale du 18 juillet 1837, aux termes de laquelle les recettes ordinaires des communes se composent, entre autres :

« Du produit des droits de place perçus dans les halles, foires, marchés, abattoirs, d'après les tarifs dûment autorisés;

« Du produit des permis de stationnement et des locations sur la voie publique, sur les ports et rivières et autres lieux publics. »

Nous suivrons, dans notre exposé, la division indiquée par la loi municipale, et nous examinerons successivement les règles qui se rapportent aux droits à percevoir : 1° dans les halles, les foires et les marchés; 2° dans les abattoirs; 3° sur les ports et rivières, et sur la voie publique en général.

SECTION PREMIÈRE.

DES DROITS A PERCEVOIR DANS LES HALLES, FOIRES ET MARCHÉS.

§ 1er. — Principes généraux.

II. On sait qu'avant 1789 les halles appartenaient généralement aux

seigneurs qui jouissaient de ce qu'on appelait alors les *droits de hallage*.

Lors de l'abolition du régime féodal, la loi du 15-28 mars 1790 décida, article 19 :

« Les droits connus sous le nom de coutume, hallage, havage, cohue, et généralement tous ceux qui étaient perçus en nature ou en argent, à raison de l'apport ou du dépôt des grains, viandes, bestiaux, poissons et autres denrées et marchandises dans les foires, marchés, places ou halles....., sont supprimés sans indemnité ; mais les bâtiments et halles continueront d'appartenir à leurs propriétaires, sauf à eux à s'arranger à l'amiable, soit pour le loyer, soit pour l'aliénation, avec les municipalités des lieux ; et les difficultés qui pourront s'élever à ce sujet seront mises à l'arbitrage des assemblées administratives. »

III. Le ministre de l'intérieur, en rappelant cette loi aux préfets par une circulaire du 8 avril 1813, et en insistant sur les avantages qu'elle promettait aux communes, établissait que, d'après les termes de la loi du 11 frimaire an VII, toute perception de droits dans les halles et marchés, à raison du dépôt et de l'étalage des marchandises, était essentiellement municipale, et ne devait plus être faite désormais qu'au nom des communes, à l'exclusion des propriétaires des halles, places, marchés ou champs de foire, sauf aux communes à leur tenir compte, suivant l'option qui en est laissée au propriétaire, du prix de location ou de vente de ces immeubles sur l'estimation qui en serait faite contradictoirement (1).

Plus récemment et dans beaucoup de cas, il a été établi, par décisions administratives, que les particuliers n'avaient pas la faculté de construire des halles et marchés publics et d'y percevoir des taxes à titre de location

---

(1) Déjà, par un avis du 29 frimaire an XIII, approuvé le 3 nivôse suivant, interprétatif de l'article 91 de la loi du 24 août 1793, le conseil d'Etat avait déclaré que les halles, les places, les marchés et tous les emplacements publics quelconques qui servent à l'usage de tous, ainsi que les bâtiments et maisons nécessaires au service public, ne pouvaient cesser d'appartenir aux communes.

Un décret du 26 mars 1806, rendu à la suite, a abandonné aux communes, à charge par elles d'en payer la valeur, les halles dont la régie des domaines était en possession. Par un autre avis approuvé le 6 août 1811, le conseil d'Etat a déclaré que l'aliénation ou le loyer du bâtiment peut seul être l'objet d'une transaction entre le propriétaire et la commune.

Enfin, le comité de l'intérieur a émis l'avis, dans sa séance du 21 mars 1834, « que l'article 19 de la loi du 28 mars 1790, qui a proclamé le droit des communes sur les halles qui appartiendraient à des particuliers, équivaut à la déclaration d'utilité publique de ces établissements, et que, pour s'en mettre en possession par voie d'acquisition ou de louage, elles n'ont qu'à se conformer

de places, ces taxes étant un droit *communal* non susceptible d'être exercé au profit des tiers. Enfin, la cour de cassation (*Arrêt* du 25 avril 1828) a proclamé le principe que les droits de place, dans les marchés, appartiennent exclusivement aux communes.

Ainsi, la jurisprudence de l'autorité judiciaire s'accordait avec celle de l'administration pour assurer aux communes un droit qui a été consacré depuis par une loi toute spéciale au régime communal, celle du 18 juillet 1837, et confirmé par les lois de finances subséquentes.

La légalité de ces taxes comme revenus communaux ne saurait donc être aujourd'hui contestée; il ne s'agit que d'en régler le mode de perception de manière à concilier les intérêts des communes avec les légitimes exigences de l'industrie commerciale et les besoins de l'approvisionnement des localités.

IV. Or, il est de principe, et c'est toujours ainsi que, dès l'origine, l'établissement des droits de place a été envisagé, que ces droits représentent le loyer d'une portion du sol communal ou de la voie publique, dont la commune concède l'usage.

Dès le 15 septembre 1807, le ministre de l'intérieur, écrivant aux préfets pour leur indiquer la marche à suivre dans l'instruction de ces sortes de demandes qu'ils avaient à lui soumettre, ajoutait : « Vous voudrez bien observer, dans ce travail, que le droit de place, devant être entièrement distinct de celui d'octroi, ne doit être établi qu'à raison du mètre de terrain que les marchands voudront occuper, et non à raison de la marchandise qu'ils étaleront. » (*Recueil des circulaires*, t. 2, pag. 62.)

Les mêmes principes sont rapportés dans une instruction générale du 10 novembre 1821, dont nous aurons occasion de reparler.

Il importe, en effet, d'observer que, dans aucun cas, le droit ne peut porter sur la marchandise, et être établi *ad valorem*; car ce serait, en réalité, créer des taxes d'octroi sous une autre forme, et, dès lors, violer les règles de la législation sur cette matière.

V. Toutefois, on conçoit qu'il est impossible de ne pas établir une différence entre les emplacements affectés à des marchandises de volume différent; autrement on tomberait dans l'inconvénient de faire payer, pour

---

aux dispositions prescrites par la loi du 7 juillet 1833, pour en faire fixer le prix par les tribunaux, en cas de dissentiment avec les propriétaires. »

M. Boulatignier a traité avec sa supériorité ordinaire toutes les questions qui se rattachent à la propriété et à la jouissance des halles, dans une suite de très-bons articles insérés au 12e vol. de l'*Ecole des communes*, année 1843, p. 57, 106 et 376.

des objets d'un prix minime qui occupent un certain espace, plus que pour d'autres qui se vendent plus cher et tiennent moins de place, et l'approvisionnement en souffrirait infailliblement.

C'est ainsi, par exemple, que, dans les halles aux grains, l'avoine et les grains inférieurs, qui occupent autant de place que le froment et sont d'un prix bien moindre, ne sauraient, avec justice, être assujettis à un droit égal.

On est donc inévitablement conduit à graduer le tarif de location des emplacements d'une halle ou d'un marché en raison, sinon de la valeur présumée des denrées qui s'y débitent, du moins de leur espèce, et conséquemment à former des catégories diverses de ces emplacements, selon qu'ils sont destinés à recevoir des marchandises de nature plus ou moins encombrante.

§ 2. — Formes et attributions.

VI. Comme dans toutes les matières qui touchent aux intérêts financiers des communes, c'est aux conseils municipaux à prendre l'initiative des propositions relatives à l'établissement des droits de place en général. La loi du 5 thermidor an X s'exprimait ainsi à cet égard : « Art. 7. Les conseils municipaux indiqueront les moyens d'accroître les revenus ordinaires de la commune : 1° par la location des places aux halles appartenant aux communes, aux foires et marchés ; 2° par l'établissement d'un poids public, etc. »

VII. On lit dans une circulaire du ministre de l'intérieur du 17 décembre 1807, déjà citée :

« Plusieurs préfets, se reportant à des instructions anciennement reçues, ont cru pouvoir en conclure qu'ils ne devaient pas soumettre à mon approbation les arrêtés qu'ils seraient dans le cas de prendre pour autoriser la perception des droits de location de places aux halles et marchés.— Ces perceptions, il est vrai, n'ont pas besoin d'être établies par une disposition spéciale du gouvernement, parce qu'elles sont instituées par la loi du 11 frimaire an VII ; mais il faut, pour l'exécution de cette loi, que les préfets soumettent à mon examen et à mon *approbation* les arrêtés qu'ils sont dans le cas de prendre. »

Ces principes ont été confirmés par une ordonnance royale du 30 décembre 1818 (non insérée au *Bulletin des lois*), relative à la fixation des droits de location de places aux halles et marchés de Paris, et dont l'article 2 est ainsi conçu :

« Les rétributions à établir dans les halles, foires et marchés, qui ne sont pas encore en activité, ensemble les suppressions, changements, ad-

ditions ou modifications qu'il pourrait être nécessaire d'apporter aux tarifs actuellement en vigueur, seront désormais approuvés par notre ministre secrétaire d'État au département de l'intérieur, d'après les propositions de M. le préfet du département de la Seine et l'avis du conseil municipal, *à l'instar des rétributions de même nature établies dans les autres communes du royaume.* »

VIII. Enfin, l'instruction du ministre de l'intérieur, du 10 novembre 1821, déjà citée et relative à l'exécution de l'ordonnance royale du 8 août précédent, sur l'administration des villes et des communes, porte : « Les lois ont mis au rang des revenus qui peuvent être créés dans l'intérêt des communes des droits d'octroi sur les consommations, des droits de pesage et de mesurage publics, et des *droits de place dans les halles, foires et marchés.* Les communes doivent avoir la libre administration des droits de cette nature; mais leur création et leur établissement excèdent les bornes de l'autorité municipale, ou celle qui vous est confiée. Les délibérations prises par les conseils municipaux à cet égard devant être considérées comme s'étendant hors de l'intérêt de la commune, attendu leur influence sur les intérêts commerciaux, vous aurez à m'en référer, conformément à l'article 3 de l'ordonnance du 8 août (1), et à suivre, tant pour l'établissement des droits que pour l'homologation des tarifs, les règles qui ont été imposées jusqu'à présent. »

IX. Nous devons mentionner, toutefois, que la cour de cassation, dans un arrêt du 4 juin 1823 (*Sirey*, t. 23, p. 32), a posé un principe différent : « Le droit de place dans une halle et sur le carreau d'un marché, est-il dit dans les considérants de cet arrêt, est une recette ordinaire provenant de la location d'une propriété communale, laquelle, pour être établie et perçue, n'a besoin que de l'*approbation du préfet :* ainsi, il ne faut pas la confondre avec une taxe indirecte et locale, qui ne peut être établie que lorsqu'il est reconnu que les recettes ordinaires sont insuffisantes pour fournir en entier aux dépenses de la commune, et qui, étant assimilée à un droit d'octroi, doit être soumise à l'autorisation du gouvernement ou à l'autorisation du ministre de l'intérieur. »

X. Nous nous permettrons de faire observer que cette doctrine, qui contredit celle de l'administration sur le point en question, s'appuie de motifs qu'il semble difficile de faire prévaloir sur ceux dont l'énoncé précède.

---

(1) Cet article est ainsi conçu : « Lorsque les préfets, après avoir pris l'avis écrit et motivé du conseil de préfecture, jugeront que la délibération n'est pas relative à des objets d'intérêt communal, ou s'étend hors de ces intérêts, ils en référeront à notre ministre secrétaire d'Etat de l'intérieur. »



Qu'on veuille bien le remarquer, en effet : de ce que les droits de place sont classés parmi les recettes ordinaires des communes, il ne s'ensuit pas nécessairement qu'ils doivent être affranchis, dans leur fixation, de l'examen et de l'approbation de l'administration centrale; car les droits d'abattoir, ceux de pesage et de mesurage publics, les droits de voirie et quelques autres que la loi range également au nombre des recettes communales ordinaires, n'en sont pas moins soumis, comme nous le dirons plus loin, à l'homologation royale ou ministérielle. A cet égard, les locations de places aux halles, marchés, etc., diffèrent des autres locations de propriétés communales, qui peuvent, dans les cas prévus par la loi, s'effectuer sous la seule approbation des préfets. Si elles n'ont pas en principe le caractère de taxes municipales, les effets en sont les mêmes, et c'est dès lors comme telles qu'elles doivent être envisagées quand il s'agit de les autoriser et d'en fixer le taux. Il est certain, en effet, que les délibérations des conseils municipaux sur cette matière affectent toujours plus ou moins les intérêts du commerce intérieur; qu'il peut résulter, de la comparaison des droits proposés avec ceux qui se perçoivent dans des conditions analogues, la nécessité de modifier les propositions, soit dans l'intérêt de la prospérité des foires ou marchés établis, soit en vue d'assurer l'approvisionnement des localités, que des taxes trop élevées tendraient à compromettre : toutes considérations que l'autorité centrale est seule en position de bien apprécier, et dont, par cela même, il n'appartient qu'à elle de faire la base d'une décision raisonnée, en même temps que dégagée de toute prévention d'intérêt local.

Si l'on se reporte aux termes de l'instruction législative des 12-20 août 1790 (chap. III, art. 2), on y verra que, dans l'origine, la matière avait été jugée assez importante pour mériter d'être classée dans le domaine de la loi.

« Si les municipalités, disait cette instruction (*Bull. des lois*, t. 1er, p. 315), ont acheté ou pris à loyer les bâtiments, halles, bancs et étaux, elles dresseront le projet d'un tarif des rétributions qui devront être perçues à leur profit sur les marchands, et ce tarif ne sera exécutoire que quand, sur la proposition du directoire de département, il aura été approuvé par un décret de l'assemblée nationale sanctionné par le roi. »

Nous ferons observer d'ailleurs que, dans le système admis par la cour suprême, les préfets n'interviendraient de toute façon que par délégation du pouvoir supérieur, et que l'attribution dévolue directement à ce pouvoir lui-même ne devant avoir pour effet que d'offrir plus de garanties aux contribuables, il n'y a réellement pas, au fond, de motif sérieux de contestation sur ce point.

Concluons donc que les conseils municipaux doivent délibérer sur l'établissement des droits de places, suivant les principes posés dans le paragraphe précédent, et que les délibérations, appuyées de l'avis du sous-préfet et de celui du préfet, doivent être adressées, par ce dernier, au ministre de l'intérieur pour recevoir son approbation, et la perception être régulièrement autorisée.

C'est ainsi, au surplus, qu'il a été procédé sans contestation jusqu'à ce jour.

§ 5. — Tarifs et perception.

XI. Nous avons dit, page 323, que le droit de place étant considéré comme le prix de location de l'emplacement occupé par le marchand, c'était à raison de la superficie qu'il devait être perçu, et non selon la valeur de la marchandise. Il résulte de cette distinction essentielle que les tarifs ne doivent rien contenir qui tende à transformer le droit en un impôt sur la denrée. Ainsi, la taxe fixée à tant le mètre superficiel par 24 heures (1) doit conférer le droit de jouir de l'emplacement sans limitation de hauteur, à moins que ce ne soit par mesure de sûreté publique et dans le but de prévenir les dangers que pourrait avoir l'entassement de certaines marchandises pour la circulation dans les halles, ports et marchés; mais alors ce ne peut être qu'en vertu d'un règlement qu'il appartient au maire de publier comme objet de police locale.

XII. Cette règle s'applique à toute marchandise contenue dans une mesure de capacité quelconque, telle que le sac, le panier, etc. Ce n'est point le sac de grains, le panier de fruits ou de légumes, qui sera taxé suivant sa catégorie, mais la place qu'il occupera en superficie sur le carreau de la halle ou du marché; de telle sorte que, si deux ou plusieurs sacs ou paniers peuvent, sans inconvénient, être superposés, cette faculté ne saurait être interdite une fois le prix fixé à tant le mètre.

XIII. De même si, comme il arrive quelquefois dans les foires aux bestiaux, par exemple, le bœuf, le cheval, le mulet, ou tout autre animal mis en vente, est taxé par tête, c'est parce qu'il est censé occuper un espace déterminé selon le prix du tarif; il ne pourrait être taxé à un taux supérieur sans que le principe fût violé et le droit assimilé à une surtaxe d'octroi; ce qu'il importe d'éviter avec soin.

(1) La durée de la jouissance qui donne lieu à la perception du droit est d'ordinaire fixée à vingt-quatre heures pour les marchés qui ne durent qu'un jour; pour les foires, on prend pour base la durée de la foire elle-même; pour les halles construites, il peut y avoir abonnement au mois ou à l'année.

XIV. Nous n'avons pas besoin d'ajouter qu'à plus forte raison le droit de place n'est dû que par *l'occupant*, et qu'on ne saurait y assujettir ni les marchands qui colportent ni ceux qui vendent dans leurs magasins ou partout ailleurs que sur l'emplacement communal.

Cette question a été examinée à l'occasion d'un arrêté du maire d'Aix qui, se fondant sur le droit de l'autorité municipale de veiller à la fidélité du débit des denrées qui se vendent au poids ou à la mesure, prescrivait l'apport à la halle de tous les grains et farines destinés à la vente; mais en autorisant les propriétaires ou négociants domiciliés à n'apporter sur le carreau que la *montre de leurs grains et farines*, à charge par eux d'acquitter, sur les quantités vendues, le droit de hallage *comme si la totalité y avait été exposée.*

La cour de cassation, saisie de la question par appel d'un jugement du tribunal de simple police, s'est renfermée dans sa jurisprudence générale; et, vu les lois des 16-24 août 1790, 19-22 juillet 1791, particulièrement l'article 13, tit. II de la loi de 1790, et la loi du 16 fructidor an II, qui défendent aux corps judiciaires de troubler de quelque manière que ce soit les corps administratifs, et de connaître de leurs actes, a jugé (*Arrêt* du 12 avril 1834) que les défenses portées dans l'arrêté du maire d'Aix rentraient dans l'exercice légal du pouvoir attribué à l'autorité municipale; que, dès lors, il était interdit à l'autorité judiciaire d'en empêcher directement ou indirectement l'exécution, sauf aux intéressés à poursuivre auprès de l'autorité supérieure, s'ils le jugeaient à propos, la réformation de cet acte.

XV. En ce qui concerne le payement du droit de place, la cour a posé ce principe, que les tribunaux de répression ne sont compétents pour connaître de la réparation civile d'un dommage qu'autant que le fait duquel il résulte constitue par lui-même un crime, un délit ou une contravention; que, dans l'espèce, le fait de n'avoir pas payé le droit de place n'est réprimé par aucune loi pénale... et qu'il ne pouvait, par conséquent, donner lieu, de la part du fermier du droit, qu'à une action directe devant la juridiction ordinaire.

XVI. Nous devons faire remarquer, sur la première partie de cet arrêt, que, bien que la cour ait reconnu qu'un règlement qui interdit toute vente de denrées et marchandises ailleurs qu'au marché est obligatoire pour les tribunaux, ce n'est toutefois que sauf la réformation de cet acte, s'il y a lieu, par l'autorité administrative supérieure dont l'approbation demeure expressément réservée.

Or, évidemment il y avait, dans l'arrêté attaqué, confusion des droits de l'autorité municipale en matière de police, et de ceux qui appartiennent au pouvoir central touchant la perception des taxes pour location de place.

En effet, de ce que les lois de 1790 et 1791 ont investi les municipalités du droit de publier des règlements pour assurer le maintien de l'ordre dans les foires, marchés et lieux publics, la salubrité des comestibles et la fidélité du débit des marchandises, règlements auxquels le Code (article 471) attache une sanction pénale, il ne s'ensuit pas qu'elles reconnaissent aux maires le pouvoir d'interdire toute vente de grains, farines ou autres denrées ailleurs qu'au marché public. Il est clair qu'une prescription de ce genre n'a pour but que de grossir les revenus communaux en contraignant les débitants à subir l'impôt du droit de place, et que, dès lors, elle sort de la sphère des attributions du pouvoir municipal, en même temps qu'elle porte une atteinte grave à la liberté du commerce et de l'industrie garantie par nos lois.

XVII. Nous ne pouvons mieux faire que de reproduire ici les judicieuses réflexions contenues à cet égard dans un avis du comité de l'intérieur et du commerce, intervenu à la date du 16 mars 1831. (*Gironde, Bordeaux*.)

« Sous le rapport de la légalité, y est-il dit, aux termes de la loi du 24 août 1790, les attributions de l'autorité municipale en matière de foires et marchés se réduisent au maintien du bon ordre dans le lieu où se tient le rassemblement des acheteurs et des vendeurs, et ne vont pas jusqu'au pouvoir de régler la manière dont le commerce doit se faire hors du marché, sous le prétexte d'assurer les approvisionnements ou de prévenir la hausse des prix : la même loi borne la juridiction de l'autorité municipale sur le commerce, à l'inspection sur la fidélité du débit des denrées qui se vendent au poids, à l'aune ou à la mesure, et sur la salubrité des comestibles exposés en vente publique... L'autorité municipale peut empêcher de stationner sur la voie publique, et d'y former des groupes de vendeurs et d'acheteurs qui ressembleraient à un véritable marché. Mais là s'arrête son pouvoir ; elle n'a le droit ni d'empêcher les citoyens de se donner des paroles sur la voie publique, ni de former en tous autres lieux telles conventions que bon leur semble.

« Un règlement qui prescrit aux marchands de se rendre directement sur le marché, porte une véritable atteinte au droit qu'a tout citoyen, qui a acquitté les impôts légitimement exigés, de se transporter, avec ses propriétés, partout où il lui convient.

« Une disposition qui interdit aux marchands forains d'emmagasiner leurs denrées en ville, établit, contre cette classe de commerçants, un régime d'exception qui ne peut se soutenir devant la raison ni devant la loi.

« Sous le rapport de l'intérêt public :

« Il est contraire à tous les principes d'une bonne administration de

vouloir contraindre les marchands à apporter toutes les marchandises au marché ; et, pour le choix à faire entre la vente au marché et tout autre mode de vente, il convient de s'en rapporter à l'intérêt du commerçant qui est toujours déterminé par la convenance des consommateurs.

« C'est une erreur de s'imaginer que les entraves mises au commerce des comestibles assurent les approvisionnements ; tandis qu'au contraire elles tendent à les affaiblir en diminuant la concurrence des vendeurs dont elles gênent la spéculation.

« Il y aurait une égale méprise à croire que, par de semblables mesures l'autorité puisse amener la baisse des prix ; car les prix sont déterminés par le rapport entre les quantités offertes par les vendeurs et les quantités demandées par les acheteurs. Or, en concentrant tous les achats et toutes les ventes dans le marché public, on ne change pas ce rapport, qui dépend de circonstances d'une autre nature ; on force seulement les vendeurs et les acheteurs à venir traiter ensemble dans un lieu qui peut n'être pas, pour eux, le plus convenable. Quant aux prix, ils ne peuvent pas être, au dehors, ni beaucoup plus bas ni beaucoup plus élevés qu'au marché ; s'ils étaient plus élevés, les acheteurs donneraient au marché la préférence, et s'ils étaient plus bas, les vendeurs porteraient au marché leurs denrées. Par ce libre jeu des intérêts, qui respecte tous les droits et ménage toutes les convenances, les prix se fixent à leur juste niveau, sans qu'il soit besoin d'une intervention directe de l'administration ; intervention qui ne peut que troubler le commerce et altérer l'ordre naturel des choses. Que si l'on redoute un monopole, cette crainte n'a rien que de chimérique, sous un régime qui ouvre à tous les citoyens toutes les professions et toutes les industries... La moindre hausse de prix aurait bientôt appelé la concurrence, et la concurrence ne souffre pas que des prix demeurent trop élevés.

« En ce qui concerne l'établissement d'un droit de place exigible, lors même que la marchandise a été vendue ailleurs qu'au marché, c'est incontestablement une perception illégale. En vain prétendrait-on que tous les lieux publics peuvent être considérés comme marchés, et que, par conséquent, un droit de plaçage peut être perçu pour l'exposition en vente sur un lieu public quelconque ; toujours est-il que les marchandises qui ne font que passer ne sauraient être assujetties à payer, et que, leur demander une taxe, c'est lever un impôt qu'aucune loi n'a autorisé (1). »

XVIII. Nous pensons que ces explications, nettes et précises, ne lais-

(1) Nous avons recueilli cet avis dans l'ouvrage de M. Sénac, intitulé *Revue commerciale*, t. Ier, p. 260, où la question nous a paru traitée selon les vrais principes.

sent rien à désirer sur le fond de la question, en ce qui touche la compétence des maires. Il est démontré que ces fonctionnaires ne peuvent, sous le prétexte d'exercer leur action de police sur le débit des denrées, prescrire des dispositions, ou porter des défenses, qui ne tendraient en réalité qu'à angmenter les revenus communaux, en contraignant les marchands à payer le droit de place au détriment de la liberté du commerce.

XIX. Un principe qu'il ne faut pas non plus laisser en oubli, c'est qu'il n'y a de droit exigible que le prix de location des places concédées. Ainsi la commune ne pourrait, sous prétexte de pourvoir à l'éclairage ou au nettoyage de la halle ou du marché, faire payer une taxe nouvelle à l'occupant; ce sont là des frais de police urbaine qu'elle est tenue de supporter, sauf à régler le taux de la location en conséquence.

On ne saurait davantage obliger les marchands à payer un droit pour l'usage des baucs, tables, échelles et autres objets mobiliers appartenant à la commune et dont celle-ci retirerait un prix de loyer. Ils doivent rester libres de se procurer ces objets comme ils le jugent convenable; s'ils s'adressent à la commune, ce doit être volontairement, et l'administration ne peut les y contraindre.

§ 4. — Contentieux.

XX. Quant au refus de payement, on a vu par l'arrêt de cassation du 12 avril 1834, précédemment rapporté, que ce fait n'est réprimé par aucune loi pénale, et qu'il ne peut donner lieu qu'à une action *devant la juridiction ordinaire*. Or, la jnridiction ordinaire est ici le juge de paix ; car la loi dn 25 mai 1838 dispose, art 3 : « Les juges de paix connaissent sans appel jusqu'à la valenr de cent francs, et, à charge d'appel, à quelque valeur que la demande puisse s'élever, des actions en payement de loyers et fermages, etc.»

En ceci, la jurisprudence de la cour de cassation n'a point varié; il résulte d'un arrêt de cette cour du 1er août 1809, que *le droit de percevoir une taxe pour étalages de marchandises sur les halles et marchés est de nature à autoriser la complainte en cas de trouble dans la possession ;* et l'on sait que la complainte ou l'action possessoire est du ressort du juge de paix.

C'est qu'en effet il s'agit ici du prix de location de l'emplacement occupé, c'est-à-dire d'un *loyer* à payer par le commerçant, soit au jour, au mois ou à l'année, et que dès lors la matière est régie par le droit commun.

XXI. Au surplus, la loi municipale du 18 juillet 1837 a établi sur ce

point un principe nouveau qui garantit le succès des poursuites, en simplifiant beaucoup les formes.

L'article 63 de cette loi porte : « Toutes les recettes municipales pour lesquelles les lois et règlements n'ont pas prescrit un mode spécial de recouvrement s'effectuent sur des états dressés par le maire. Ces états sont exécutoires après qu'ils ont été visés par le sous-préfet. Les oppositions, lorsque la matière est de la compétence des tribunaux ordinaires, sont jugées comme affaires sommaires, et la commune peut y défendre sans autorisation du conseil de préfecture. »

Une instruction du ministre des finances portant notification de l'ordonnance royale du 17 septembre 1837, pour l'exécution de la loi du 18 juillet, contient, sur l'application de cet article, les explications suivantes :

« En général, aucun titre de créance ne peut être mis en recouvrement s'il n'est en la forme exécutoire. Par exemple, il est dû aux communes un droit pour la location des places dans les marchés ou pour le pesage et le mesurage. En cas de refus du débiteur, le receveur n'avait contre lui aucun moyen de poursuite immédiat. Il n'avait, en effet, entre les mains aucun titre revêtu d'une formule exécutoire qui autorisât un huissier à agir par voie d'exécution forcée. Il était indispensable que le débiteur fût assigné devant le juge, afin d'obtenir un jugement de condamnation qui devînt un titre exécutoire. Il en était de même pour toutes les autres créances des communes qui ne résultaient point de jugements ou d'actes notariés, lesquels portent aussi, comme on sait, voie parée.

« On comprend tout ce qu'un pareil état de choses occasionnait de retards dans le recouvrement, et quelquefois de non-valeurs au préjudice des communes. L'article 63 y remédie complétement. Le maire peut désormais, aux termes de cet article, rendre exécutoires tous les titres de recouvrement appartenant aux communes, sans autre formalité que le *visa* du sous-préfet.

« Il n'échappera pas que cette voie simple et sommaire de poursuites ne saurait entraîner aucun inconvénient, si l'on considère que l'exécution du titre peut toujours être arrêtée par une opposition dûment signifiée par le débiteur. Alors l'affaire rentre dans le droit commun quant à la compétence. Mais s'il n'y a pas d'opposition, la poursuite suit son cours, et la commune évite ainsi les lenteurs, et le débiteur les frais du jugement. »

XXII. La conséquence du principe qui attribue aux juges de paix la connaissance des oppositions en cette matière a été de rendre applicable à la perception des droits de place la règle posée en matière d'octroi par l'article 13 de la loi du 27 frimaire an VIII, aux termes duquel les contes-

tations sont *portées devant le juge de paix dans l'arrondissement duquel siége l'administration municipale.*

XXIII. Toutefois, cette manière de procéder a soulevé quelques objections. On a prétendu qu'elle aurait pour effet notamment de priver les contrevenants de leur juge naturel en les rendant justiciables du juge de paix du canton où est située la commune à laquelle les droits sont dus, ce qui contrarierait la règle de procédure qui détermine la juridiction d'après le domicile du défendeur.

Mais il faut observer qu'aux termes de l'article 7 du Code de procédure civile, les parties peuvent se présenter volontairement devant tout juge de paix, qui doit prononcer sur leur différend, encore qu'il ne soit pas le juge naturel des parties à raison du domicile du défendeur.

La jurisprudence des tribunaux et la doctrine des auteurs s'accordent sur ce point que la juridiction du juge de paix est régulièrement établie toutes les fois que les parties l'ont reconnue, soit expressément par écrit, soit tacitement. Henrion de Pansey, dans son *Traité des Justices de paix,* enseigne que les parties peuvent toujours, dans les actes qu'elles passent entre elles, déclarer qu'elles se soumettront à la juridiction de tel ou tel juge de paix, et que cette convention est valable.

Or, en matière de droits de place, il y a toujours reconnaissance volontaire de la juridiction du juge de paix : d'une part, la commune fait choix du juge de paix du canton par un règlement public que les personnes qui fréquentent la halle sont censées connaître ; de l'autre, l'occupation des emplacements constitue, de la part des occupants, une acceptation pure et simple du juge de paix qui doit prononcer sur les difficultés résultant du fait de cette occupation : il ne saurait donc y avoir doute à cet égard.

On conçoit, d'ailleurs, que s'il en était autrement il deviendrait fort difficile d'assurer l'effet du recours prévu, puisque l'exiguïté du droit serait toujours un obtacle à ce que la commune se fît représenter devant le juge de paix du canton de la résidence de l'opposant, souvent fort éloignée du lieu où la contestation s'est élevée. (*Le ministre de l'intérieur au ministre du commerce et des travaux publics. Eure-et-Loir,* 15 avril 1835.)

XXIV. Il demeure néanmoins entendu que la règle qui attribue aux juges de paix le jugement des difficultés touchant la perception des droits de place s'applique uniquement au cas du refus de payement du droit. Si la contestation porte sur la fixation de la taxe ou sur l'interprétation du tarif, c'est devant l'autorité administrative supérieure que le recours est ouvert, attendu que la quotité des droits devant influer sur le prix des denrées mises en vente, la décision à prendre dans ce cas se rattache

aux intérêts généraux du commerce et de l'approvisionnement; elle devient en quelque sorte une mesure d'ordre public qui rentre, à ce titre, dans l'attribution exclusive du pouvoir administratif. C'est pour cette raison que les fermiers et les sous-locataires ne peuvent faire entre eux des conventions qui dérogeraient aux conditions régulièrement arrêtées. En un mot, les tarifs étant fixés administrativement, s'il s'agit d'en interpréter le sens ou d'en régler l'application, la raison veut que l'autorité qui les approuve en assure, au besoin, l'exécution suivant les mêmes principes. Il y a donc lieu, en pareil cas, d'en référer au ministre de l'intérieur, sauf toujours au maire à procéder conformément à l'article 63 de la loi du 18 juillet 1837, et à délivrer un exécutoire à l'effet d'assurer, par provision, la perception du droit (1).

XXV. *Mise en ferme.* Une autre conséquence du même principe, c'est qu'une commune ne peut affermer la perception des droits de place, sans

(1) La distinction que nous avons établie, p. 326, entre les droits de location de place, considérés comme taxes municipales, et les prix de loyer ou de fermage des biens communaux, explique les incertitudes que présente sur ce point la jurisprudence établie :

« Une ordonnance du 4 juin 1823 (Meissonniat) attribuait à l'autorité administrative les contestations qui s'élèvent sur les baux de perception des droits de location de places aux foires et marchés ; mais on peut penser, dit M. Cormenin (t. Ier, p. 410), que la question de compétence ne fut pas alors élevée ; car il est certain que « les halles et marchés sont des propriétés communales ; « qu'aux termes de l'article 7 de la loi du 11 frimaire an VII, le prix de la lo- « cation des places dans les halles et marchés font partie, tout comme le prix « des baux des biens communaux proprement dits, des recettes communales ; « et qu'ainsi lesdits baux ne peuvent être considérés comme des actes admi- « nistratifs, mais comme des actes privés, soumis aux mêmes règles que toutes « les transactions que les citoyens peuvent faire entre eux, et qui rentrent « dans les règles ordinaires du droit pour tout ce qui concerne leur interpré- « tation, leurs effets, leur étendue, leurs limites. »

Et la cour de cassation ajoute que : « Si de tels baux ont été approuvés par « le préfet, cette approbation n'en a pas changé la nature, et n'a pu leur im- « primer la qualité d'un acte administratif ; qu'en donnant cette approbation, le « préfet n'a point fait un acte de la puissance publique, et qu'il n'a agi que « comme tuteur légal et nécessaire de toutes les corporations politiques de son « territoire. » (Voir *Arrêt de la cour de cassation* du 2 janvier 1817.) « La « jurisprudence, ajoute M. de Cormenin, a pris une allure plus décidée, et au- « jourd'hui la compétence judiciaire est bien assurée. »

Malgré l'autorité d'une telle opinion, nous persistons à penser qu'il faut distinguer ici les difficultés qui surviennent entre les fermiers des droits et les villes, de celles qui s'élèvent, sur l'interprétation des tarifs, de la part des tiers occupants. Dans le premier cas, nul doute que les tribunaux ne soient appelés à prononcer ; dans le second, à notre avis, l'autorité administrative reste seule compétente.

qu'au préalable un tarif énonçant des prix et des conditions invariables ait été régulièrement approuvé. A ce sujet le comité de l'intérieur a fait les observations suivantes :

« Un particulier concessionnaire exclusif des droits de place sur le marché d'une halle et exerçant, à ce titre et sans contrôle, le privilége de la distribution de ces places, serait toujours en mesure, directement ou indirectement, de faire cette distribution à son gré et sans impartialité ; de repousser peut-être des expéditeurs, sous prétexte de défaut de places, et cela au grand préjudice du libre accès et de la concurrence des marchands forains, plus spécialement intéressés à ne faire aucun envoi de marchandises qui ne puissent pas être immédiatement reçues ou exposées en vente. Ce même concessionnaire pourrait également, à l'aide du privilége de la location des places, exercer, soit par lui-même, soit par un prête-nom, le monopole de la commission pour la vente des marchandises envoyées à la halle, sans avantage pour les acheteurs et au détriment des expéditeurs. Une semblable concession serait donc contraire à l'intérêt du commerce et des consommateurs. » (*Avis* des 9 janvier et 20 novembre 1833.)

XXVI. Nonobstant les termes absolus dans lesquels le comité de l'intérieur s'est exprimé à cet égard, il ne faut pas conclure, de l'avis ci-dessus rapporté, que les communes soient privées de la faculté d'affermer leurs droits de place, ou de faire construire des halles à l'aide d'une concession temporaire de ces mêmes droits, lorsqu'elles manquent d'autres moyens de pourvoir à la dépense.

Le comité lui-même a fréquemment sanctionné des propositions de cette nature. « Mais, selon lui (*autre avis* du 2 août 1833), il y a toujours de l'inconvénient à ce qu'une commune se dessaisisse, pour un temps prolongé, de la perception de ses droits de halle et de marché ; et, lorsqu'elle y est contrainte, l'autorité municipale doit, autant que possible, se réserver la faculté d'en régler et modifier les tarifs suivant les circonstances et les besoins de l'agriculture et du commerce. »

Nous nous associons à cette opinion, mais toujours sous la réserve que la modification des tarifs ne peut dépendre que d'une décision de l'administration supérieure.

XXVII. Dans tous les cas, les adjudications relatives aux constructions de halles et marchés, moyennant concession des droits de place pour un nombre d'années déterminé, doivent être approuvées par une ordonnance du roi rendue sous forme de règlement d'administration publique.

Il est nécessaire, en conséquence, de produire avec les cahiers de charges les délibérations municipales, procès-verbaux d'enquête, avis des autorités locales administratives et les autres documents réclamés pour l'obtention d'une autorisation de cette nature.

XXVIII. Quant à la mise en ferme des droits de place, lorsque le tarif a été approuvé par le ministre de l'intérieur, c'est l'article 17, n° 2, et l'article 18 de la loi municipale du 18 juillet 1837 qui tracent la règle à suivre. (*Voir* cette loi à la fin du vol.)

SECTION II.

DES DROITS D'ABATTOIR.

§ 1er. — Principes généraux.

XXIX. Une première observation essentielle à consigner ici, c'est que, bien que les droits d'abattoir figurent au nombre des recettes communales, les abattoirs en eux-mêmes ne doivent pas être considérés comme établissements productifs de revenus. Ce n'est pas une spéculation financière que fait une ville en créant un établissement de ce genre; elle satisfait simplement à ce qu'exige le soin confié à l'administration municipale de pourvoir à la sûreté et à la salubrité publiques, également compromises par l'existence de tueries particulières au centre des quartiers populeux.

XXX. Il suit de ce principe que les taxes d'abatage doivent être calculées de manière à couvrir seulement la commune de ses avances, et à l'indemniser en même temps des frais d'entretien et d'agence de l'établissement. En général, l'administration de l'intérieur s'écarte rarement de cette règle, qui n'a souffert d'exception que dans le cas où des villes étant fortement obérées il devenait indispensable de faire ressource de tous les moyens dont elles pouvaient disposer. Mais le conseil d'Etat s'est formé à cet égard une jurisprudence inflexible, et de semblables exceptions seraient désormais repoussées.

XXXI. Il y a deux manières, pour les communes, de pourvoir à l'établissement de leurs abattoirs : l'une est simplement de le faire construire à l'aide de fonds votés à cet effet par le conseil municipal, sauf ensuite à mettre la perception des droits en ferme ou en régie; l'autre consiste à traiter, comme en certains cas, pour la construction des halles et marchés publics, avec un entrepreneur qui s'engage à construire l'édifice à ses frais, à charge, par la ville, de lui abandonner le produit des droits pendant un nombre d'années déterminé.

Dans l'un comme dans l'autre cas, la création de l'établissement doit être autorisée par une ordonnance royale; le tarif des droits est arrêté par décision du ministre de l'intérieur, lorsqu'il s'agit d'un abattoir en activité.

Pour les abattoirs à créer, l'ordonnance d'autorisation doit statuer sur le tout.

§ 2. — Formes et attributions.

XXXII. Les abattoirs publics doivent être envisagés sous deux points de vue différents, d'abord comme établissements communaux placés, à ce titre, sous le contrôle et l'autorité du ministre de l'intérieur, mais aussi comme établissements insalubres ou incommodes qu'il appartient au ministre du commerce d'autoriser par application du décret du 15 octobre 1810 et de l'ordonnance du 14 janvier 1815. Cette double intervention appelait une disposition réglementaire qui déterminât d'une manière précise le départ d'attributions des deux ministres en cette matière. Il y avait, d'un autre côté, nécessité de pourvoir à l'inconvénient de laisser subsister les tueries particulières établies antérieurement au décret de 1810, qui pouvaient se prévaloir de l'exception prévue par l'article 11 de ce décret (1), et se maintenir nonobstant la création de nouveaux abattoirs communaux. C'est en vue de donner à l'administration l'étenduo de pouvoir en même temps que l'unité d'action nécessaire qu'est intervenue, à la date du 15 avril 1838, sur le rapport du ministre des travaux publics, de l'agriculture et du commerce, une ordonnance royale qui statue en ces termes :

« Vu le décret du 15 octobre 1810 et l'ordonnance du 14 janvier 1815, portant règlement sur les établissements dangereux, insalubres ou incommodes;

« Notre conseil d'Etat entendu, etc.,

« Art. 1er. Sont rangés dans la première classe des établissements dangereux, insalnbres ou incommodes les abattoirs publics et communs à ériger dans toute commune, quelle que soit sa population.

« Art. 2. La mise en activité de tout abattoir public et commun légalement établi entraînera, de plein droit, la suppression des tueries particulières situées dans la localité.

« Art. 3. Quand il y aura lieu à autoriser une commune à établir un abattoir public, toutes les mesures relatives, tant à l'approbation de l'emplacement qu'aux voies et moyens d'exécution, devront nous être soumi-

(1) « Art. 11. Les dispositions dn présent décret n'auront point d'effet rétroactif; en conséquence, tous les établissements qui sont aujourd'hui en activité continueront à être exploités librement, sauf les dommages dont pourront être passibles les entrepreneurs de ceux qui préjudicieraient aux propriétés de leurs voisins. »

ses simultanément par nos ministres de l'intérieur et des travaux publics, de l'agriculture et du commerce, pour en être ordonné par un seul et même acte d'administration publique. »

XXXIII. De ces prescriptions et des principes de la jurisprudence administrative sur la matière, ressortent les règles suivantes, quant aux formes à suivre pour l'établissement des abattoirs publics :

1° Le conseil municipal est appelé à délibérer ;

Sur le choix de l'emplacement où l'abattoir sera édifié ;

Sur les voies et moyens d'exécution ;

Enfin, sur le tarif des droits à percevoir (1).

2° Le préfet adresse au ministre de l'agriculture et du commerce les pièces relatives au choix de l'emplacement, savoir, la délibération municipale sur cet objet, un procès-verbal d'enquête *de commodo et incommodo*, dressé conformément à l'ordonnance réglementaire du 23 août 1835, les observations du conseil municipal en réponse aux réclamations qui auraient pu s'élever ; enfin, les avis motivés du sous-préfet et du préfet lui-même ;

3° Le même fonctionnaire transmet en même temps au ministre de l'intérieur, avec la délibération municipale sur le mode d'exécution, le projet de traité, s'il y a lieu, accompagné du cahier des charges, les plans et devis de la construction si la dépense doit excéder 30,000 fr. (*Loi du* 17 juillet 1837, art. 45), enfin le tarif des droits à percevoir.

L'affaire s'instruit simultanément dans les bureaux des deux ministères, qui règlent, de concert, les dispositions à arrêter, et il intervient une ordonnance royale qui prononce sur le tout (2)

---

(1) Aux termes d'une instruction ministérielle du 22 décembre 1823 (*Recueil des circulaires*, t. V, p. 491) : « Il est nécessaire que la délibération du conseil municipal contienne des renseignements positifs sur la population de la localité, sur le nombre des bouchers et charcutiers en exercice, sur celui des tueries ou échaudoirs particuliers, enfin, sur la quantité de bestiaux de chaque espèce abattus annuellement pour la consommation. Il faut encore que le vote du conseil, bien motivé à cet égard, soit accompagné d'une enquête *de commodo et incommodo*, conformément aux dispositions prescrites par le décret du 15 octobre 1810 et par l'ordonnance du roi du 14 janvier 1815, concernant les ateliers insalubres ou incommodes. »

(2) Voici la circulaire qui a été adressée à MM. les préfets par M. le ministre de l'agriculture et du commerce le 23 juin 1838, pour l'exécution de l'ordonnance du 15 avril précédent :

« Monsieur le préfet, vous connaissez l'ordonnance royale du 15 avril 1838 (n° 570 du *Bulletin des lois*, p. 647), qui, en portant à la première classe des établissements dangereux, insalubres ou incommodes les abattoirs publics et communs à ériger dans toute commune, quelle que soit sa population, a ainsi modifié l'ancienne classification de 1815, et décidé en principe que la mise en

§ 3. — Tarifs et perception.

XXXIV. Il n'y a pas et il ne peut y avoir de proportion déterminée pour la fixation des droits d'abatage, qui varient nécessairement selon les localités et l'importance des consommations. L'essentiel, comme nous l'avons déjà dit, est de ne point forcer la quotité de ces taxes, qui ne doivent représenter que l'intérêt du capital employé à la construction, plus *les frais* d'entretien et de personnel. Autrement, on tomberait dans l'in-

---

activité de tout abattoir légalement établi entraînera de plein droit la suppression des tueries particulières dans la localité.

« Indépendamment de ces premières dispositions, auxquels le décret fondamental du 15 octobre 1810 sert de base, la nouvelle ordonnance déclare qu , lorsqu'il y aura lieu à autoriser une commune à établir un abattoir, toutes les mesures relatives, tant à l'approbation de l'emplacement qu'aux voies et moyens d'exécution, devront être ordonnées par un seul et même acte d'administration publique.

« Ainsi, il doit être statué en même temps sur tout ce qui, pour ces sortes d'établissements, rentre, soit dans les attributions du département de l'intérieur, soit dans celles du département des travaux publics, de l'agriculture et du commerce.

« Mais le ministère de l'intérieur n'a à s'occuper des abattoirs publics que sous le rapport de leur construction, des moyens financiers destinés à y pourvoir, et de la fixation du tarif des droits d'abatage des bestiaux, toutes dispositions subordonnées à la solution de la question principale, et qui doivent naturellement trouver leur place à la suite de l'autorisation à obtenir pour l'emplacement, après que les formalités prescrites par les articles 3, 4 et 5 du décret du 15 octobre 1810, et 2 de l'ordonnance réglementaire du 14 janvier 1815, auront été régulièrement observées.

« Vous voyez combien il est essentiel que les pièces qui doivent être adressées aux deux ministères pour traiter séparément les points de l'affaire qui les concerne, leur parviennent en même temps, afin que l'on puisse réunir ensuite les propositions pour en rendre l'examen simultané et la décision commune sous tous les rapports qu'elles embrassent généralement. C'est un soin sur lequel j'insiste beaucoup et que je vous prie de ne point négliger.

« En me transmettant les résultats de l'instruction à laquelle auront été soumises les demandes relatives à la création d'abattoirs considérés comme établissements insalubres de première classe, il ne faudra pas omettre de joindre aux autres pièces justificatives un plan détaillé de la localité, tel que l'exige la circulaire du 8 août 1833, n° 31.

« L'exécution ponctuelle de ces dispositions, en facilitant les moyens d'examiner toutes les demandes de la nature de celles dont il s'agit, permettra de faire statuer promptement sur leur objet.

« Vous savez, Monsieur le préfet, que les formalités de la première classe étant également applicables aux fondoirs de suif, porcheries, triperies ou échaudoirs, ceux de ces établissements qu'il serait question d'ajouter aux abattoirs projetés doivent, en conséquence, être autorisés dans la même forme. »

convénient attribué à la trop grande élévation des droits d'octroi, celui de nuire aux intérêts de la production et de la consommation générale. Ce qu'il faut surtout éviter, c'est que les droits d'abatage ne dégénèrent en un impôt sur la viande de boucherie, et que, par suite, les bouchers, trouvant leur profit à tuer au dehors, ne désertent l'abattoir communal au détriment des finances de la ville qui perdraient ainsi l'intérêt de ses avances. Toutes ces considérations commandent donc d'apporter beaucoup de mesure et de modération dans l'établissement des tarifs.

Le conseil d'État, dans la rigueur de sa jurisprudence, n'admet pas qu'une commune qui contracte un emprunt pour subvenir aux frais de construction d'un abattoir, puisse élever le tarif des droits à y percevoir de manière à assurer, dans un temps donné, le remboursement de cet emprunt. Il exige qu'elle tire ses moyens d'amortissement de ses propres ressources, ou qu'elle se crée des ressources extraordinaires et spéciales, par une autre voie. (*Avis* du 20 avril 1842; Nevers.) D'où il suit que ces sortes de constructions ne pourraient plus, comme pour les halles et marchés, être données à l'entreprise moyennant l'abandon du produit pendant un temps déterminé, puisque l'abaissement forcé du tarif ne permettrait jamais à l'entrepreneur de rentrer dans ses capitaux. Toutefois, nous devons ajouter qu'en ceci, la règle dont nous parlons n'a pas été appliquée jusqu'à présent d'une manière absolue.

XXXV. Il est arrivé quelquefois que, dans la vue de prévenir l'abandon par les bouchers d'un abattoir où les droits étaient trop élevés, et de se rédimer de l'obligation d'indemniser le fermier, des conseils municipaux ont demandé l'autorisation de réunir les droits d'abatage aux droits d'octroi et de les faire percevoir à l'entrée des villes, en assujettissant les viandes par quartier à un droit proportionnel. Ces propositions ont dû être écartées.

En confondant ainsi deux taxes essentiellement distinctes, on dénaturerait le droit d'abatage qui n'a point pour effet, nous le répétons, de frapper les viandes de boucherie d'un impôt supplémentaire, mais bien de faire payer aux bouchers le prix d'un service que leur rend un abattoir qu'ils seraient obligés d'établir à leurs frais si la ville ne le leur procurait pas.

Il est évident que ce serait, d'ailleurs, faire obstacle à la concurrence des bouchers du dehors. Vainement objecterait-on que ceux de l'intérieur, qui sont assujettis à un loyer plus cher, à une plus forte patente, ainsi qu'aux charges urbaines, ont, sous ce rapport, un certain désavantage de position. Si les bouchers forains sont, à quelques égards, placés dans des conditions moins onéreuses, ils ont aussi à supporter les frais de transport, outre le loyer d'un étal en ville; ils ne sont point d'ailleurs exempts des frais d'abatage de leurs bestiaux, car il faut ou qu'ils fassent construire des abattoirs à leurs frais, ou qu'ils en prennent à location : ainsi, bien

que grevés de charges à peu près égales à celles des bouchers de l'intérieur, ils seraient encore tenus de payer un nouveau droit d'abatage sans avoir fait usage de l'abattoir, dont ces derniers profiteraient seuls. On n'arriverait donc, en résultat, qu'à créer, au profit des bouchers de la ville, une sorte de prime qui détruirait l'égalité de condition que l'administration doit s'efforcer, au contraire, de maintenir entre les producteurs domiciliés et ceux de l'extérieur, autant par esprit d'équité que dans l'intérêt des consommateurs, à l'avantage desquels tourne toujours la liberté de la concurrence. (*Le min. de l'intér. au préfet de l'Orne*, 23 juin 1837; *au préfet de la Marne*, même date.)

XXXVI. Si ces principes d'une sage administration ont pu néanmoins fléchir à l'égard d'un petit nombre de villes que des entreprises d'abattoirs mal calculées avaient jetées dans des embarras financiers fort graves, on ne saurait s'autoriser de ces rares exceptions pour s'écarter d'une règle dont tous les intérêts s'accordent à réclamer le maintien.

XXXVII. Ajoutons, toutefois, que, dans la vue de faciliter la perception et d'en économiser les frais, diverses décisions du ministre de l'intérieur ont permis que les droits d'abatage fussent perçus à l'entrée des villes par les préposés de l'octroi, mais à condition d'en faire une recette entièrement distincte et inscrite sur des registres séparés. Rouen, Alençon, Reims et quelques autres villes ont obtenu cette autorisation.

XXXVIII. L'instruction du ministre de l'intérieur, du 22 décembre 1825, portant règlement sur la police de la boucherie et de la charcuterie, contient, au sujet des abattoirs, quelques autres prescriptions qui trouvent ici leur place.

Les maires de quelques villes qui possèdent des abattoirs publics, dit cette instruction, ont obligé les bouchers et charcutiers des communes de la banlieue à venir abattre leurs bestiaux à la tuerie commune; on a même fait dépendre de l'accomplissement de cette obligation la concession de la faculté de vendre sur les marchés de l'intérieur : l'administration a jugé qu'une telle mesure serait contraire au droit commun et aux règles de l'équité. En effet, elle forcerait les commerçants, qui payent leur quote-part de contributions dans le lieu où se trouve leur domicile, à contribuer encore aux revenus communaux d'une ville qui n'est pas le siége habituel de leur commerce; aussi, dans tous les règlements approuvés par l'administration, a-t-on établi formellement que l'usage des abattoirs publics des villes devait être facultatif et non obligatoire pour les bouchers et charcutiers du dehors, et que ceux-ci pouvaient tenir des abattoirs et des étaux au lieu de leur domicile sans l'approbation de l'autorité locale...

....



XXXIX. A ces instructions, on doit ajouter que l'abatage des porcs, offrant, sous le rapport de la sûreté publique, de moins graves inconvénients que celui des gros bestiaux, il a paru juste et dans l'intérêt de l'agriculture de conserver aux propriétaires la faculté d'abattre chez eux, dans des lieux clos et séparés de la voie publique, les porcs destinés au service de leurs maisons.

XL. Quelques autorités locales ne se sont pas contentées de prescrire, par des règlements de police, la concentration de l'abatage des bestiaux et porcs dans les tueries publiques et communes; elles ont étendu l'usage exclusif de ces sortes d'établissements à la fonte des suifs, à la préparation des issues, à la resserre des animaux, et elles ont ordonné la fermeture des fonderies de suif, triperies et porcheries particulières. C'est toujours, simultanément, l'intérêt de la sûreté et de la salubrité publiques et celui du fisc communal qui dictent aux autorités de pareilles mesures; mais ici encore se trouve un excès de pouvoir dérivant de la fausse interprétation des droits et attributions dévolus à l'autorité municipale. Les divers établissements particuliers dont il s'agit ayant été classés au nombre de ceux qui sont susceptibles d'être autorisés moyennant l'accomplissement de certaines formalités, il en résulte que leur interdiction serait une disposition évidemment contraire à la liberté industrielle, et qu'elle porterait atteinte aux droits acquis en vertu d'autorisations légales par les propriétaires desdites exploitations. Il a d'ailleurs été reconnu que ces sortes d'établissements n'offraient pas, sous le rapport de la sûreté et de la salubrité, les mêmes inconvénients que les abattoirs : aussi l'administration supérieure a-t-elle jugé qu'il serait trop rigoureux d'interdire ceux qui ont été formés avec des permissions régulières. L'autorité locale doit donc, pour cet objet, borner l'exercice de sa surveillance à s'assurer que les suifs sont fondus, les tripes préparées et les porcs hébergés ou resserrés dans des établissements légalement autorisés.

XLI. Seulement, comme, en de certaines circonstances, les fonderies de suif, par la position où elles se trouvent, peuvent présenter des inconvénients sous le rapport du danger d'incendie, l'administration a pensé que, dans les grandes villes où les abattoirs municipaux sont organisés de manière à pouvoir y opérer la fonte de ces matières, il serait convenable, à l'avenir, de ne point autoriser de nouvelles usines particulières de ce genre, sauf à laisser subsister celles qui déjà se trouveraient régulièrement établies.

XLII. En adoptant le système de la concentration de l'abatage des bestiaux, presque toujours les communes se chargent de fournir à cet effet les locaux nécessaires. Or, il est juste qu'elles retirent un droit de location du terrain prêté par elles à chaque boucher ou charcutier : c'est l'ori-



gine et la justification des taxes d'abatage. Mais on a remarqué que les rétribntions n'étaient pas toujours établies d'une manière régulière et conforme à leur objet. Les principes adoptés pour la fixation des droits de place des halles et marchés s'appliquent aux droits à payer pour l'abatage des bestianx, c'est-à-dire que les taxes d'abatage doivent être réglées d'après la superficie de l'emplacement. Enfin, dans le règlement des droits dont il s'agit, il convient aussi de prendre en considération les intérêts de l'agriculture et et dn commerce.

XLIII. Le ministre a rappelé aussi la disposition de la loi du 11 frimaire an VII qui, la première, a consacré le principe des taxes communales et qui recommande « d'avoir égard à ce que le tarif et les produits en soient, le plus qu'il se pourra, proportionnés au montant des sommes reconnues absolument nécessaires ; à ce que le mode de perception entraîne le moins de frais possible, et le moins de gêne qu'il se pourra pour la liberté dn commerce ; enfin aux exceptions et franchises qui peuvent être jugées nécessaires au commerce de la commune et à raison de sa position. »

XLIV. Il demeure done établi que l'usage des abattoirs publics et communs est *entièrement facultatif* pour les bouchers des banlieues. Nous irons plus loin, et nous ajouterons qu'il doit en être de même pour ceux de la ville, en ce sens que, s'il leur convient d'abattre leurs bestiaux au dehors, et de les introduire ensuite par quartier on comme viande dépecée, en acquittant le droit d'octroi, on ne saurait s'y opposer.

Encore nne fois, il ne faut pas perdre de vue que les abattoirs communaux sont créés dans un intérêt de police et non dans un but de fiscalité ; que le principal objet de leur institution est d'empêcher l'abatago des bestianx au centre de la cité, et de prévenir ainsi les dangers qui en sont la suite, et que, du moment que les bouchers cessent d'abattre dans l'intérieur de la ville, ce résultat étant obtenn, on n'a plus rien à exiger d'eux.

C'est ce qui justifie notre insistance pour que le taux des droits d'abatage soit fixé de telle manière que les bouchers aient intérêt à préférer l'abattoir public à ceux qu'ils pourraient louer au dehors.

XLV. Nous devons noter toutefois que la jurisprudence de la cour de cassation semble être encore ici en opposition avec celle de l'autorité administrative. Par un arrêt dn 18 octobre 1827, cette cour a décidé que si un arrêté municipal enjoint à tout boucher d'abattre le bétail *à la tuerie publique et non ailleurs*, cet arrêté doit, d'après sa nature, comme d'après ses expressions, être exécnté dans toute l'étendue de la commune, et qu'une contravention à cet arrêté ne saurait être excusée par le motif que le bétail aurait été abattu hors de la ville et des faubourgs.

Aux termes d'un autre arrêt du 1er juin 1832, l'obligation subsiste, même pour les bouchers qui demeurent hors des limites de l'octroi; et ceux-ci, tant que l'arrêté municipal n'est pas rapporté, ne peuvent refuser de s'y conformer sous le prétexte qu'en raison de leur domicile, ils sont affranchis du payement.

XLVI. Nous ne pouvons que nous référer sur ce point à l'opinion exprimée dans l'avis du comité de l'intérieur au sujet des droits de place à la halle d'Aix. (*Voir* p. 328.) Ici le principe est absolument le même; seulement l'application diffère en raison de la distinction que présente la nature des taxes.

Ainsi, les attributions des maires dans la matière qui nous occupe se bornent à prévenir les dangers résultant de l'abatage des bestiaux au milieu des habitations, et le droit de police qu'ils tiennent à cet égard de la loi du 16-24 août 1790 (tit. XI, art. 3, n° 5) ne saurait s'étendre jusqu'au pouvoir de contraindre, en vue d'assurer la perception des droits d'abatage, les bouchers de la ville, et encore moins ceux de la banlieue, à se servir de l'abattoir communal, s'ils trouvent dans leur intérêt ou dans leur convenance de se pourvoir ailleurs.

Aussi ne considérons-nous les arrêts de cassation précédemment cités que comme un hommage rendu par la cour suprême au grand principe de la séparation des pouvoirs, mais non comme devant lier l'autorité administrative supérieure dans les décisions qu'elle est appelée à rendre en cas de recours à son intervention contre de semblables arrêtés de police municipale, qui nous paraissent également attaquables, soit pour excès de pouvoir, soit comme attentatoires à la liberté de l'industrie et du commerce.

SECTION III.

DES DROITS DE STATIONNEMENT ET DES LOCATIONS SUR LA VOIE PUBLIQUE, SUR LES PORTS ET RIVIÈRES.

§ 1er. — Droits de stationnement.

XLVII. Les droits de stationnement ne figuraient pas au nombre des perceptions autorisées par la loi du 11 frimaire an VII; ils ont été réellement créés par celle du 18 juillet 1837 sur l'administration municipale (art. 31, n° 7) : c'est simplement une redevance attribuée aux villes pour les permissions qu'elles accordent à certains établissements, et particulièrement aux entreprises de voitures de place ou de transport en commun, de séjourner sur les parties du sol communal ou de la voie publique qui leur sont temporairement concédés pour cet usage.

XLVIII. Au premier aperçu, ces sortes de taxes semblent différer des locations de place proprement dites, en ce que celles-ci se perçoivent en raison de la superficie occupée, tandis que le droit de stationnement des voitures publiques varie nécessairement selon le nombre et l'espèce de ces voitures; et c'est la principale raison qui avait porté l'administration supérieure à refuser sa sanction aux demandes formées à cet égard par quelques villes avant que la loi eût consacré le principe de la perception (1).

Mais, selon nous, l'ordre de classification dans lequel la loi municipale a rangé ce droit et sa dénomination même attestent que c'est bien réellement comme droit d'occupation de place que le législateur a entendu en autoriser la perception, et l'on ne saurait le considérer comme un impôt établi sur l'industrie elle-même, sans s'écarter des intentions évidentes comme des termes de la loi.

L'essentiel, dans une perception de ce genre, est de consulter les besoins publics et de s'assurer préalablement si rien ne s'oppose, dans l'intérêt général, à ce que de semblables concessions soient accordées a prix d'argent. Il ne faut pas d'ailleurs perdre de vue que ce n'est point la circulation des voitures qui doit être taxée. Ce droit exorbitant n'appartient pas à l'administration municipale, les rues étant des propriétés du domaine public communal dont l'usage est commun à tous; à la vérité, le maire peut, en vertu de la loi du 24 août 1790, réglementer la voie publique dans l'intérêt de l'ordre et de la libre circulation; mais son intervention ne peut s'exercer que sous forme d'interdiction de tout ce qui tendrait à embarrasser la voie publique. C'est là un acte de police municipale qui perdrait son caractère du moment que le maire n'userait à cet égard du pouvoir qui lui est confié que pour établir une sorte de privilège de circulation concédé à prix d'argent au profit de la commune, et non-seulement ce serait sortir de la légalité, mais ce serait en même temps compromettre les attributions les plus essentielles de l'autorité; car l'administration aliénerait par là le droit qu'elle doit toujours conserver de pro-

---

(1) Deux avis du comité de l'intérieur du conseil d'Etat, le premier du 25 janvier 1828, le second du 3 août 1831, avaient conclu au rejet des demandes formées par les conseils municipaux de Saint-Germain et de Saint-Denis, à l'effet de percevoir des droits pour le stationnement des voitures publiques dans ces deux villes.

On lit dans le dernier de ces avis :

« Considérant que la taxe que se propose d'imposer la commune de Saint-Denis sur les voitures publiques a le caractère d'une imposition frappant une entreprise particulière, et est essentiellement de nature d'impôt, etc. »

hiber la circulation des voitures si quelque circonstance imprévue venait à rendre cette prohibition indispensable.

Sous le point de vue purement légal, on pourrait soutenir, qu'à la rigueur, nul n'a besoin d'autorisation pour faire circuler ses voitures sur la voie publique, et que ce n'est que par mesure de prohibition que l'autorité municipale peut intervenir, si ces voitures gênent la circulation.

On objectera sans doute que, dans la pratique, toutes les industries de nature à embarrasser la voie publique réclament l'autorisation préalable de l'administration ; mais il n'en faut rien conclure contre le principe. On ne doit pas, effectivement, s'étonner que les entrepreneurs que pourrait ruiner l'action répressive de la police municipale se soient soumis spontanément à la demande d'une autorisation préalable; l'administration n'a pu qu'encourager cette disposition qui lui épargnait le devoir pénible de froisser des intérêts privés; mais on ne saurait voir dans cet état de choses qu'une combinaison favorable à tous les intérêts, sans pouvoir en induire la faculté absolue de disposer de la circulation comme d'une espèce de propriété. (*Le ministre de l'intérieur au préfet du Rhône*, 12 mars 1836.)

Il suit de ces observations, comme conséquence rigoureuse, 1° que le stationnement sur la voie publique pouvant seul être taxé, l'administration n'aurait rien à exiger des entreprises de voitures publiques qui stationneraient sur des propriétés particulières : seulement elle resterait toujours libre d'interdire l'exploitation de celles de ces entreprises qui se seraient formées sans son autorisation, et qu'elle jugerait ne pouvoir tolérer dans l'intérêt de la sûreté et de la liberté de la circulation; 2° que dès lors il ne s'agit plus d'*imposer l'industrie* elle-même, mais seulement de faire payer aux entrepreneurs le loyer de l'emplacement que leur concède la ville, et qu'autrement ils seraient obligés de se procurer à leurs frais.

En résumé, le droit dont il s'agit nous semble réunir le double caractère d'un prix de location pour les places que les voitures occupent sur la voie publique et d'une indemnité pour l'augmentation des frais d'entretien du pavé des villes que la permanence du stationnement des voitures tend constamment à détériorer. Il ne se percevait, avant la loi du 18 juillet 1837, que dans quelques grandes villes telles que Paris et Lyon, en vertu de décrets spéciaux. L'article 31, n° 7, de la loi municipale en a généralisé aujourd'hui la perception, comme nous l'avons dit plus haut, en le classant parmi les recettes ordinaires des communes.

XLIX. Quant aux formes dans lesquelles ces taxes doivent être autorisées, l'analogie qu'elles paraissent avoir jusqu'à un certain point avec les droits de voirie, et, d'une autre part, la circonstance que c'est en

vertu d'actes du pouvoir souverain qu'elles ont été créées dans quelques villes avant la loi de 1837, avaient fait douter si l'approbation des tarifs ne devait pas rentrer dans le domaine de l'ordonnance royale. Mais si l'on considère que le droit de stationnement n'est autre en effet qu'un droit de location de place comme nous l'avons établi ; que dès lors rien n'empêche de l'évaluer en raison de l'espace occupé ou censé occupé par chaque voiture et son attelage, en ayant égard dans cette évaluation au surcroît de dépense qui résulte pour la ville d'un entretien de pavage plus coûteux, on en conclura que c'est à l'autorité ministérielle qu'il appartient d'approuver les tarifs, et nous ne pouvons dès lors que nous référer aux règles posées à cet égard, page 324 et suiv.

§ 2. — Locations sur la voie publique.

L. Ceci n'est qu'une extension de la faculté accordée aux communes par la loi du 11 frimaire an VII de percevoir des droits d'occupation sur les rivières, les ports et promenades publiques. Il résulte des termes dans lesquels la loi municipale (art. 30, nº 7) s'exprime à ce sujet, que les communes ont désormais la faculté de percevoir le droit de place sur toutes les parties de la voie publique sans distinction ; c'est-à-dire sur les rues qui appartiennent à la grande voirie comme sur celles qui dépendent de la voirie urbaine. Ainsi, dans certaines localités où les foires et marchés se tiennent à proximité des grandes routes, la commune peut être autorisée à percevoir, à son profit, un droit de place sur la partie des accotements de la route occupée par les marchands, bien que le sol ne lui appartienne pas.

LI. Il n'est pas inutile toutefois d'ajouter que ces concessions ne peuvent être faites que lorsqu'il a été constaté, suivant le vœu de la loi du 11 frimaire an VII et par un rapport des ingénieurs, que la largeur de la route et la situation des lieux permettent de les accorder sans inconvénients pour la liberté de la circulation.

En conséquence, ce document doit toujours être produit à l'appui des propositions de l'administration municipale, que le préfet transmet au ministre de l'intérieur pour recevoir sa sanction. Du reste, la jurisprudence est absolument la même sur tous les points que pour les droits de place aux halles, foires et marchés. (*Voir* p. 321 et suiv.)

§ 3. — Locations sur les ports.

LII. Les principes sont encore ici les mêmes que pour les droits de place en général, c'est-à-dire que le droit se détermine toujours en rai-

Mais, à notre avis, on ne saurait voir dans de semblables droits une augmentation de charges obligatoires pour le commerce, puisqu'il dépend toujours des conducteurs de bateaux et navires de s'en affranchir en stationnant en dehors des limites de la perception. Que, s'ils préfèrent s'amarrer au port même pour y prendre charge, ou pour y débarquer des marchandises, c'est qu'ils trouvent apparemment, soit par la police qui s'y exerce, soit par la facilité des abords, des avantages que la commune, qui les leur procure, est dès lors en droit de leur faire acheter.

D'autre part, on a vu que la loi du 18 juillet 1837, loin de restreindre les prérogatives accordées aux communes par la loi du 11 frimaire en matière de droits de place, les a, au contraire, étendues en faisant à celles-ci une part encore plus large sur le domaine de l'État.

LV. Il faut donc considérer, comme désormais acquis aux communes, nonobstant toute prétention contraire, le droit que leur reconnaissait la loi du 11 frimaire et que leur a confirmé celle du 18 juillet, de percevoir un prix de location pour les emplacements qu'elles concèdent sur les rivières comme sur les ports. Mais nous devons nous hâter d'ajouter que l'exercice de ce droit demeure toujours subordonné à l'autorisation du gouvernement, qui reste juge des conditions auxquelles il doit l'accorder. Ces conditions sont essentiellement 1° que les besoins financiers de la commune exigent la création d'une semblable ressource; 2° que le stationnement des bateaux, trains de bois, etc., puisse être permis sans gêner le service de la navigation; 3° que les intérêts du commerce en général n'en soient point lésés. C'est pour obtenir toute garantie à cet égard que le ministre de l'intérieur exige la production d'un avis de la chambre de commerce.

LVI. Quant au mode de la perception, le principe ne varie point; il s'agit d'un prix de location de place : c'est donc la place elle-même, c'est-à-dire l'étendue superficielle qui doit faire la base du droit, abstraction faite de la charge du bateau et de la nature des objets transportés : car rien ici n'intéresse l'approvisionnement des localités; il n'importe donc en aucune façon de déterminer, comme pour les places aux halles et marchés, des prix différents, selon l'espèce des marchandises. D'un autre côté, il est certain qu'un bateau vide occupe autant d'espace qu'un bateau

---

mon département ont mis hors de doute, pour moi comme pour vous, que tous les embarras de notre position industrielle prennent leur source dans la difficulté et la cherté des communications intérieures. L'administration, à mon avis, loin de laisser aggraver les transports par des taxes locales, doit tendre à diminuer progressivement les charges publiques qui grèvent les transports; c'est une amélioration que j'appelle de tous mes vœux, et qui ne peut manquer d'être féconde en bons résultats. »

chargé ; et dès que c'est sur la superficie que se règle la quotité de la taxe, évidemment l'un doit payer autant que l'autre (1).

LVII. Il se peut que, dans quelques localités, soit en raison de circonstances exceptionnelles, soit parce que les principes de la matière n'avaient pas encore été suffisamment éclaircis, le gouvernement ait autorisé des perceptions de ce genre sur des bases différentes. Mais nous ferons observer qu'on ne peut s'écarter des règles que nous venons de tracer sans méconnaître la nature de l'impôt qui ne doit pas perdre le caractère de droit de place. Ainsi, la taxe ne pourrait être établie à raison de la contenance des bateaux et de la valeur présumée des marchandises sans rentrer dans la catégorie des droits de péage dont nous parlerons tout à l'heure et qui sont créés par la loi pour des cas spéciaux et à des conditions déterminées.

LVIII. Les pièces à produire à l'appui des demandes formées par les administrations municipales pour obtenir l'autorisation de percevoir des droits de location sur les rivières sont, outre les délibérations des conseils municipaux : 1° l'avis des ingénieurs en ce qui concerne le service de la navigation ; 2° le budget et la situation financière de la commune, afin de justifier de la nécessité de cette ressource relativement aux charges dont elle est grevée ; 3° un aperçu du produit du droit proposé ; 4° l'avis de la chambre de commerce, comme nous l'avons dit tout à l'heure ; 5° enfin l'avis du sous-préfet et celui du préfet sur lequel doit intervenir la décision du ministre de l'intérieur.

(1) Il y a toutefois des exemples de tarifs approuvés avec cette distinction entre les bateaux chargés et ceux qui ne le sont pas, que ces derniers ne payent que le demi-droit.

CHAPITRE V.

DES PÉAGES COMMUNAUX; DES DROITS DE PÉAGE, MESURAGE ET JAUGEAGE, DES DROITS DE VOIRIE ET AUTRES DROITS LÉGALEMENT ÉTABLIS.

I. Ces droits, bien que classés au même titre parmi les recettes ordinaires des communes, diffèrent par leur destination comme par leur origine. Ainsi, les péages institués par la loi du 14 floréal an X sont spécialement affectés, en ce qui concerne les communes, aux ouvrages d'art qu'elles font exécuter dans un but d'utilité générale, tels que les ponts, écluses, gares, ports, etc., que réclament les besoins des communications, ou ceux de la navigation et du commerce ; ils sont conséquemment temporaires par leur nature (1).

II. Il n'en est pas de même des bureaux de pesage, mesurage et jaugeage dont le produit permanent peut être considéré comme représentant le prix du service que rend la commune au commerce local en créant un moyen de vérification utile à ses transactions.

III. Quant aux droits de voirie, qui ne se percevaient originairement qu'à Paris et dans quelques grandes villes, les lois de finances, depuis 1832, les ont successivement étendus et généralisés jusqu'à ce que la loi d'attributions municipales les ait rangés au nombre des ressources communales ordinaires. C'est encore ici la représentation d'un prix du service, en ce sens que les villes y trouvent le remboursement des frais du personnel qu'elles sont obligées de salarier pour veiller au maintien de l'ordre et à tout ce qui intéresse la sûreté et la liberté de la circulation sur la voie publique ; c'est aussi le prix de la concession qu'elles accordent de la faculté d'établir certaines saillies nécessaires à l'usage des propriétés riveraines. L'exercice du droit que confère à cet égard la loi du 18 juillet 1837 aux administrations municipales, et qui d'abord avait rencontré quelques difficultés, est pleinement admis aujourd'hui.

SECTION PREMIÈRE.

DES PÉAGES COMMUNAUX

§ 1er. — Principes généraux.

IV. La loi du 14 floréal an X (4 mai 1802) avait laissé au gouverne-

(1) C'est ce qui résulte d'un avis du comité de l'intérieur du 28 mai 1839. (*Gironde. Saint-Estèphe.*)

ment la faculté d'autoriser pendant dix ans la perception des droits de péage sans l'intervention du pouvoir législatif. Ce délai de dix ans, expiré en 1812, a été successivement prorogé, d'abord par des décrets spéciaux, puis par la loi du 21 décembre 1814 jusqu'au 1er janvier 1816. Enfin, est intervenue la loi de finances du 25 mars 1817, dont l'article 124 statue en ces termes :

« Le gouvernement continuera, pendant une année, d'être autorisé, conformément à la loi du 14 floréal an X, à établir des droits de péage, dans le cas où ils seraient reconnus nécessaires pour concourir à la construction ou à la restauration des ponts, écluses et ouvrages d'art à la charge de l'Etat, des départements et des communes; il en fixera les tarifs et le mode de perception, et en déterminera la durée dans les formes usitées pour les règlements d'administration publique. »

V. Depuis, et par les lois annuelles de finances, à partir de celle du 21 avril 1832, la perception des droits de péage a continué d'être autorisée (1), et enfin elle a pris rang parmi les recettes communales ordinaires en vertu de l'article 31, n° 8, de la loi de 1837 sur l'administration municipale.

§ 2 — Ponts communaux.

VI. On considérait originairement ces droits comme s'appliquant plus spécialement aux travaux des ponts communaux ; et c'est dans ce sens que le ministre de l'intérieur écrivait circulairement aux préfets, à la date du 6 juin 1816 (Bull. t. 3, p. 61.) (1).

Toutes les fois que des réparations ou des constructions de ponts entraîneraient pour une commune des dépenses considérables qui ne pourraient être acquittées sur ses revenus ordinaires, ou qui lui imposeraient de trop grands sacrifices, vous aurez à examiner, après avoir fait procéder à la reconnaissance des lieux et consulté le conseil municipal, quels résultats on pourrait espérer de l'établissement d'un péage pour un temps déterminé, soit que la commune adopte ce moyen pour se rembourser

---

(1) La loi de finances du 24 juillet 1843 (budget des recettes) porte, article 7 : « Continuera d'être faite pour 1844, au profit des départements, *des communes*, etc., et conformément aux lois existantes, la perception......... des droits de péage qui seraient établis conformément à la loi du 14 floréal an X (4 mai 1802) pour concourir à la construction des ponts, écluses, ou ouvrages d'art à la charge de l'Etat, des départements ou des communes, et pour corrections de rampes sur les routes royales ou départementales. »



progressivement de ses avances en faisant d'abord les frais des travaux, soit qu'elle juge plus convenable d'adjuger l'entreprise à des capitalistes, moyennant l'abandon de la totalité ou d'une partie du droit projeté. Le conseil municipal, après en avoir délibéré, rédigera un tarif de ce droit qui vous sera adressé par le sous-préfet, et que vous me transmettrez avec toutes les pièces à l'appui et votre avis, pour être, s'il y a lieu, soumis à l'approbation de S. M.

« Les tarifs indiqueront nominativement les objets qui, en vertu d'exceptions consacrées par les lois ou par l'usage, seront exempts du droit, quoique appartenant à la classe des choses imposées. Le droit, quant à la quotité, doit être réglé sur des bases moyennes et divisé suivant la valeur des différents objets rendus passibles du péage. »

VII. Dans une autre circulaire du 16 avril 1817 (*Rec.* t. III, p. 162) le même ministre s'exprimait ainsi :

« Les communes peuvent trouver une ressource dans les dispositions de l'article 124 de la loi du 25 mars 1817, relativement aux péages, dont les conseils municipaux jugeront l'établissement nécessaire pour la construction ou la reconstruction des ponts utiles à leurs communications.

« Néanmoins, en délibérant sur cet objet, les conseils municipaux examineront et discuteront avec maturité si l'établissement du péage proposé ne serait pas une gêne pour les communications et pour l'agriculture ; si les frais que sa perception occasionnerait ne seraient pas trop considérables en proportion de ses produits ; et enfin, si ce moyen de pourvoir à la dépense aurait moins d'inconvénients, serait moins onéreux et plus favorable aux contribuables qu'une addition extraordinaire aux contributions directes, ou le recours à toute autre perception. »

VIII. L'instruction du mois d'octobre 1824 (*Rec.* t. V, p. 308), relative à l'exécution de la loi du 28 juillet précédent sur les chemins vicinaux, conseillait d'établir des droits de péage, à défaut d'autres ressources pour les ponts et bacs à établir sur les passages les plus fréquentés. Le ministre ajoutait :

« Nous nous bornerons à faire observer, relativement aux formes à suivre, qu'un tel droit ne peut être autorisé que par ordonnance royale, et qu'indépendamment de la délibération du conseil municipal pour le proposer et pour voter le tarif, il est toujours convenable que l'avis du préfet soit précédé d'une information administrative. »

§ 3. — Ouvrages d'art.

IX. Les instructions que nous venons de rapporter n'ont considéré les droits de péage que comme applicables à la construction ou à la répara-

tion des ponts communaux. Mais ce n'est pas seulement aux travaux de ce genre qu'est réservée, dans l'esprit comme dans les termes de la loi, une ressource qui doit s'appliquer à tous *les ouvrages d'art* que les communes, de même que les départements, font exécuter autant dans l'intérêt du commerce que dans le leur. C'est ainsi que l'amélioration d'un port, la construction d'un chenal, d'une gare, etc., qui profitent au commerce et à la navigation, doivent, lorsque la nécessité en a été régulièrement constatée, faire admettre les communes, qui n'ont pas d'autres ressources pour y pourvoir, à jouir du bénéfice d'un droit de péage jusqu'à concurrence de la dépense des travaux.

X. Mais, dans ce cas, les bases de la perception sont nécessairement différentes de celles des tarifs de péage sur les ponts, c'est-à-dire que le droit se paye, pour le passage sur un pont, à raison de tant par individu, par voiture chargée ou non chargée, par bête de somme, tête de bétail, etc., tandis que le droit de péage affecté au remboursement des travaux d'un port d'embarquement, par exemple, ne peut se régler que sur la quantité de marchandises embarquées ou débarquées, ou, ce qui revient au même, sur la contenance de chaque bateau ou navire exprimée par *tonneau*. Aussi pourrait-on, jusqu'à un certain point, contester la propriété de l'expression de *péage* employée dans ce sens, et serait-il plus exact de qualifier l'impôt droit de *tonnage*, pour accorder dans leurs termes, comme dans leur esprit, les lois annuelles de finances avec la loi sur l'administration municipale. C'est ce qui d'abord avait donné lieu de penser que les lois de finances ne se référaient pas seulement à l'article 11, titre 4 de la loi du 14 floréal an X, mais aussi à l'article 6, titre 3, sur les *droits de tonnage* autorisés pour la réparation et l'entretien des ports (1). Cette opinion s'appuyait de décisions rendues par le conseil d'État depuis la loi municipale de 1837, notamment à l'occasion d'un droit de péage créé à Peyrehorade (*Landes*) par une ordonnance royale du 31 décembre 1837, pour subvenir aux dépenses de l'achèvement du port de cette ville; travaux autorisés en principe par un décret du 12 juillet 1808, conformément à la loi de floréal an X. En effet, l'autorité locale réclamait l'autorisation de percevoir la taxe comme *droit de tonnage* par application de cette dernière loi. La perception a été autorisée, mais

(1) « Titre III, art. 6. A compter de la promulgation de la présente loi, il sera perçu, dans tous les ports de la république, une contribution dont le produit sera exclusivement affecté aux dépenses d'entretien et de réparation des ports.

....

« Titre IV, art. 9. Le gouvernement, pendant la durée de dix années, dé-

comme *droit de péage*, dans les termes de la loi du 18 juillet 1837.

Quoi qu'il en soit, au surplus, des motifs de cette décision, il faut considérer que la spécialité de l'impôt, qui se percevait en vertu du titre 3 de la loi de floréal an X, a cessé d'exister par l'effet de la centralisation au trésor de tous les revenus de l'Etat, et qu'en ce point, la loi municipale n'a pu faire revivre une disposition qui doit être regardée comme complétement abrogée.

XI. La disposition des lois de finances qui autorise chaque année la perception des droits de péage établis conformément à la loi du 14 floréal an X ne peut donc se rapporter qu'à l'article 11 de cette loi. C'est dans l'extension qui a été donnée en 1817 à cet article, que se trouve le fondement légal du droit de péage au profit des communes tel que nous l'envisageons ici. En effet, Si l'on se reporte à la discussion qui a eu lieu le 25 février 1817 à la chambre des députés sur cette question, on voit qu'en accordant au gouvernement, par l'article 124 de la loi du 25 mars que nous venons de citer, la faculté d'établir des péages pour subvenir aux frais des travaux d'art à la charge de l'Etat, des départements et des communes, le législateur a eu particulièrement en vue les ouvrages d'art à effectuer sur les fleuves, rivières et canaux; ce qui rentre parfaitement dans notre définition.

XII. De quelque manière qu'on envisage le droit de péage ainsi établi, on doit reconnaître qu'il offre une certaine analogie avec les droits de navigation qui se perçoivent au profit de l'Etat, sur les fleuves et rivières. De là l'obligation d'emprunter aux lois de création de ce dernier impôt quelques-unes des formes de la perception du droit de péage. Ainsi, la loi du 23 mai 1834 (9e série, bull. 126), sur la navigation de la basse Seine (1), établit le droit à payer au trésor suivant la charge des bateaux

---

terminera pour chaque département le nombre et la situation des bacs et bateaux de passage établis ou à établir sur les fleuves, rivières et canaux.

« 10. Le tarif de chaque bac sera fixé par le gouvernement dans la forme arrêtée pour les règlements d'administration publique.

« 11. Le gouvernement autorisera dans la même forme et pendant la même durée de dix années l'établissement des ponts dont la construction sera entreprise par les particuliers; il déterminera la durée de leur jouissance, à l'expiration de laquelle ces ponts seront réunis au domaine public lorsqu'ils ne seront pas une propriété communale. Il fixera le tarif de la taxe à percevoir sur ces ponts. »

(1) « Art. 1er. Le droit de navigation sera perçu d'après la charge réelle des bateaux, à raison de 2 cent. 1/2 à la remonte, et de 2 cent. à la descente par distance de 5 kilomètres et par tonneau de 1,000 kilogrammes.

(Le poids de la charge est constaté par le volume d'eau déplacé, déduction faite du poids du bateau et de ses agrès.)

« Art. 2. Les bateaux chargés de charbon de terre ou de bois, de tourbe,

évaluée par tonneau de mille kilogrammes et par distance de 5 kilomètres parcourue ; elle fait en outre une distinction pour certaines marchandises de valeurs inférieures relativement à leur poids ou à leur volume, qui ne doivent payer que le demi-droit. Or, le péage est ici dans les mêmes conditions ; il frappe directement sur la marchandise, et c'est en cela surtout qu'il diffère du droit de place : il doit donc varier selon que les marchandises ont plus ou moins de poids ou de volume ; il doit aussi porter sur le poids évalué par tonneau, non à raison de la distance à parcourir, puisque, s'il s'agit d'un port, par exemple, c'est l'embarquement et le débarquement seuls qui sont imposés, mais comme taxe unique.

XIII. Quant au principe de la taxe en lui-même, ce serait à tort qu'on y verrait l'aggravation de l'impôt de navigation qui porte spécialement sur l'industrie commerciale. Une semblable perception est suffisamment justifiée par les avantages que le commerce est appelé à retirer des travaux auxquels l'augmentation de charges qu'il subit est destinée à pourvoir ; travaux qui ne pourraient s'exécuter si le gouvernement ne venait au secours des communes en permettant le prélèvement d'un droit spécial, dont le commerce, d'ailleurs, est toujours libre de s'affranchir, puisque rien ne l'oblige à fréquenter les ports où de pareils droits seraient établis.

XIV. On vient de voir, par l'exposé qui précède des règles qui doivent être suivies en cette matière, qu'il serait contraire aux principes d'admettre, comme l'ont demandé quelques conseils municipaux, un droit unique frappant sur une seule nature de marchandise, comme la barrique de vin ou d'huile, l'hectolitre de blé, le stère de bois, etc., selon le genre de commerce auquel le port est plus spécialement affecté. Nous insistons sur ce que le droit à percevoir, pour être à la fois équitable et légal, doit atteindre toutes les espèces de marchandises selon leur poids évalué par tonneau métrique, sauf la distinction que comporte la différence de pesanteur des objets relativement à leur valeur (1).

SECTION II.

DES DROITS DE PESAGE, MESURAGE ET JAUGEAGE.

XV. La loi du 15-28 mars 1790 a compris dans la suppression des

d'engrais, de pierres, de plâtre, de moellons, sable, chaux, briques, tuiles et ardoises, de bois à brûler, de charpente et de charronnage, ne seront assujettis qu'au demi-droit, c'est-à-dire 1 cent. 1/4 à la remonte, et 1 cent. à la descente par tonneau et par distance. »

Suivant l'article 5, les trains de bois sont taxés à 5 cent. par décastère et par distance, ce droit est double s'ils sont chargés de marchandises quelconques.

(1) Une ordonnance royale du 6 novembre 1831, en autorisant la perception

droits féodaux tous ceux, soit en nature, soit en argent, qui étaient perçus *sous le prétexte de poids, mesure, marque,* etc. Mais l'article 21 de cette loi porte que « quant au service des places et marchés publics, il y sera pourvu par les municipalités des lieux, qui, sous l'autorisation des assemblées administratives, fixeront la rétribution juste et modérée des personnes employées au pesage ou au mesurage. »

XVI. C'est par suite de cette disposition que sont intervenus, d'abord l'arrêté du gouvernement directorial du 27 brumaire an VII (2e série, bull. 240), qui a autorisé en principe l'établissement des bureaux de poids public où les citoyens seraient libres de faire peser les marchandises et denrées (1), puis celui des consuls du 7 brumaire an IX (3e série, bull. 50), qui a statué en ces termes :

« Art. 1er. Dans toutes les villes où le besoin des communes l'exigera, il sera établi, par le préfet, sur la demande des maires et adjoints approuvée par le sous-préfet, des bureaux de pesage, mesurage et jaugeage publics, où tous les citoyens pourront faire peser, mesurer et jauger leurs marchandises moyennant une rétribution juste et modérée qui, en exécution de l'article 21 de la loi du 28 mars 1790, sera proposée par les conseils généraux des municipalités, et fixée au conseil d'Etat, sur l'avis des sous-préfets et des préfets.

« Art. 2. Nul ne pourra exercer les fonctions de peseur, mesureur et jaugeur, sans prêter le serment de bien et fidèlement remplir ses devoirs : ce serment sera reçu par le président du tribunal de commerce, ou devant le juge de police du lieu.

« Art. 3. Dans les lieux où il ne sera pas nécessaire d'établir des bureaux publics, les fonctions de peseur, mesureur et jaugeur seront confiées, par le préfet, à des citoyens d'une probité et d'une capacité reconnues, lesquels prêteront serment.

« Art. 4. Aucune personne que les divers employés ou préposés ne pourra exercer, dans l'enceinte des marchés, halles et ports, la profession de peseur, mesureur et jaugeur, à peine de confiscation des instruments destinés au mesurage.

« Art. 5. L'enceinte desdits marchés, halles et ports, sera déterminée

---

d'un droit de péage pour la réparation du port de Lamarque (Gironde), a décidé que ce droit porterait sur toutes les marchandises embarquées et débarquées.

(1) La rétribution modérée fixée par l'administration municipale et payable moitié entre l'acheteur et le vendeur, ne peut (art. 2) excéder 15 cent., ni être inférieure à 5 cent. par myriagramme pesant. Le produit, déductio faite des frais, était affecté (art. 3) au service des hospices.

et désignée d'une manière apparente par l'administration municipale, sous l'approbation du préfet.

« Art. 6. Les citoyens, à qui les bureaux ou les fonctions de peseurs ou mesureurs publics seront confiés, seront obligés de tenir les marchés, halles et ports garnis d'instruments nécessaires à l'exercice de leur état et d'employés en nombre suffisant ; faute de quoi il y sera pourvu à leurs frais par la police, et ils seront destitués.

« Ils ne pourront employer que des poids et mesures dûment étalonnés, certifiés, et portant l'inscription de leur valeur.

« Art. 7. Il sera délivré aux citoyens qui le demanderont, par les peseurs et mesureurs publics, un bulletin qui constatera le résultat de leur opération.

« Art. 8. L'infidélité dans les poids employés au pesage public sera punie, par voie de police correctionnelle, des peines prononcées par les lois contre les marchands qui vendent à faux poids ou fausse mesure. »

XVII. La dernière disposition législative qui ait statué sur l'établissement des bureaux de pesage, mesurage et jaugeage, est la loi du 29 floréal an X (19 mai 1802, bull. 192, 3e série). Elle est ainsi conçue :

« Art. 1er. Il sera établi, dans les communes qui en seront jugées susceptibles par le gouvernement, des bureaux de pesage, mesurage et jaugeage publics. Nul ne sera contraint à s'en servir, si ce n'est en cas de contestation.

« Art. 2. Les tarifs des droits à percevoir dans les bureaux, et les règlements y relatifs, seront proposés par les conseils des communes, adressés aux sous-préfets et aux préfets, qui donneront leur avis, et soumis au gouvernement qui les approuvera, s'il y a lieu, en la forme usitée pour les règlements d'administration publique (1).

« Art. 3. Un dixième des produits nets de ces droits servira à compléter l'acquittement des frais de vérification des poids et mesures et le traitement des agents préposés à cette vérification (2).

« Art. 4. Le surplus des produits sera employé aux dépenses des communes et des hospices exclusivement, et en suivant les règles prescrites pour les octrois de bienfaisance. »

XVIII. Dans les premières instructions émanées du ministère de l'inté-

---

(1) Cette disposition, renouvelée de celle de l'article 1er de l'arrêté de brumaire an IX, a été modifiée par un arrêté du 2 nivôse an XII (24 décembre 1803) qui autorise le ministre de l'intérieur à faire exécuter les tarifs et règlements présentés par les conseils des communes, avec les modifications qu'il jugerait convenables.

(2) Ce prélèvement a été supprimé par une ordonnance du 28 janvier 1815 et par la loi du 28 avril 1816. (*Voir* p. 172.)

rieur sur cette matière (14 floréal an VII; *Rec.*, t. Ier, page 64), l'institution des bureaux de poids publics était principalement considérée comme moyen de propager le nouveau système métrique. Ce n'est que dans celles qui ont suivi la loi du 29 floréal an X que l'autorité supérieure a posé des principes et tracé des règles applicables à l'administration de ces établissements.

XIX. Ainsi, par la circulaire du 15 prairial an X (*Rec.*, t. Ier, p. 203), le ministre, après avoir rappelé que la loi de floréal a le double objet de procurer une garantie au commerce et des ressources aux municipalités, faisait observer que les tarifs doivent être calculés de manière non-seulement à couvrir les frais de régie, mais encore à produire un excédant de recettes applicable aux dépenses des communes et à celles des hospices. Cependant, ajoutait le ministre, cette obligation ne sera point considérée comme de rigueur, lorsqu'il sera reconnu que des taxes combinées pour cette double dépense dépasseraient la juste proportion que l'intérêt des communes ne permet pas d'excéder.

XX. Quant aux règlements administratifs qui doivent régir le poids public, le ministre continuait en ces termes :

« Si la loi du 29 floréal ne les a pas explicitement développés, en assimilant le poids public aux octrois de bienfaisance, elle a suffisamment fait entendre que les contestations auxquelles il pourrait donner lieu seraient soumises à la même jurisprudence (1). »

La législation de l'octroi fait donc la base des règlements qui sont présentés à l'approbation du gouvernement, du moins quant à la compétence.

XXI. L'usage du poids public est libre aux termes de l'article 2 de la

---

(1) C'est en conséquence de ces instructions, et en exécution de l'article 18 d'un décret du 16 juin 1808 relatif à la ville de Paris, que sont appliqués aux contestations en matière de pesage, mesurage et jaugeage publics, les articles 13 et 14 de la loi du 27 frimaire an VIII, reproduits dans l'ordonnance réglementaire du 9 décembre 1814 sur les octrois. (Article 81. — *Voir* p. 319.)

Ces dispositions sont ainsi conçues :

« Art. 13. Les contestations qui pourront s'élever sur l'application du tarif ou sur la quotité des droits exigés par les receveurs d'octroi, sont portées devant le juge de paix dans l'arrondissement duquel siége l'administration municipale, à quelque somme que le droit contesté puisse s'élever, pour être, par lui, jugées sommairement et sans frais, soit en dernier ressort, soit à la charge de l'appel, suivant le droit réclamé.

« Art. 14. En cas de contestations sur l'application du tarif ou sur la quotité du droit, tout porteur ou conducteur d'objets compris au tarif sera tenu de consigner entre les mains du receveur le droit exigé ; il ne pourra être entendu qu'en rapportant au juge, qui devra en connaître, la quittance de ladite consignation. »



loi, et les négociants peuvent consommer leurs transactions sur la foi mutuelle sans le ministère de l'officier public. Mais ce même article voulant que l'officier du poids public intervienne dans tous les différends que les transactions peuvent occasionner, il s'ensuit, comme conséquence nécessaire, que les officiers judiciaires ne doivent connaître de ces différends qu'autant que les parties représentent le certificat du bulletin du préposé. Tout jugement qui ne ferait pas mention de ce titre serait sujet à être réformé.

XXII. C'est une conséquence encore que le bulletin du préposé fait foi en justice jusqu'à inscription de faux, comme les procès-verbaux des officiers publics assermentés. Sans ce caractère particulier, le titre délivré par l'officier public n'aurait rien de plus authentique ni pour les parties, ni pour les tribunaux, que les certificats délivrés par les peseurs que l'administration n'aurait point avoués, et l'objet de la loi, celui d'offrir une garantie au commerce, serait manqué.

Aussi, les préposés du poids public prêtent-ils serment devant le président du tribunal de commerce, devant le juge de paix ou le maire, suivant les lieux où les bureaux seront établis.

XXIII. La loi n'interdit pas d'une manière absolue la profession du pesage aux citoyens qui voudraient l'exercer dans leur domicile; mais les halles, les marchés, les ports, les places publiques, étant un domaine commun dont la location, aux termes de l'article 7 du titre Ier de la loi du 11 frimaire an VII, fait partie des recettes municipales, le pesage, le mesurage et le jaugeage n'y peuvent être exercés qu'en vertu d'une commission du magistrat. L'enceinte des lieux publics une fois définie par une ordonnance de police, tout particulier qui contreviendrait à ce qu'elle prescrit serait puni par voie de police correctionnelle, suivant l'exigence du délit, et conformément à l'arrêté du 7 brumaire an IX (1).

C'est, du reste, la loi du 29 floréal qui sert de règle pour tous les projets de pesage et de mesurage publics proposés à l'approbation ministérielle.

XXIV. Dans les instructions que MM. les préfets adressent aux administrations municipales, ils doivent recommander l'économie des frais de régie comme base essentielle de tous les projets : c'est le haut prix de l'exploitation qui ruine les principaux avantages que l'administration doit recueillir des institutions de ce genre.

(1) La cour de cassation a décidé, par un arrêt du 15 mars 1822 (Sirey, t. XXII, 1re partie, p. 213), que les contraventions aux règlements sur les bureaux publics de pesage, mesurage et jaugeage, sont de la compétence des tribunaux de simple police, et qu'elles ne peuvent être poursuivies en police correctionnelle que s'il y a vente à faux poids ou à fausse mesure.

Parmi les moyens d'assurer cette économie, le premier, c'est de commettre l'exercice du pesage, mesurage et jaugeage, aux préposés de l'octroi, dans toutes les communes où cette réunion n'est pas incompatible avec les formes particulières de chacun de ces deux services.

XXV. Il est convenable aussi de l'affermer, lorsque l'administration a des données suffisantes pour apprécier les recettes ; mais les adjudications ne doivent jamais être faites qu'aux enchères, après affiches et publications préalables, conformément aux formes prescrites pour ceux des octrois dont l'adjudication, en ferme ou en régie intéressée, a été autorisée (1).

XXVI. Les principes qui viennent d'être rappelés ont reçu, principalement en ce qui touche l'usage facultatif des bureaux de poids public, la sanction de l'autorité judiciaire.

La cour de cassation a même été plus loin ; elle a jugé, le 26 vendémiaire an XIII (*Sirey*, t. 7, 2e partie, p. 1105), que les peseurs, jaugeurs et mesureurs publics n'ont pas un droit exclusif aux pesage, jaugeage et mesurage qui se font *dans une halle ou dans un marché* pour le compte seul d'un particulier et pour sa seule satisfaction personnelle.

Un autre arrêt de la même cour du 17 avril 1806 (*Sirey*, t. 7, 2e partie, p. 1100) a décidé que le ministère des peseurs et mesureurs publics n'était *obligatoire* ou *forcé* que dans les cas de contestation relativement aux objets soumis aux pesage et mesurage ; que, dans tout autre cas, il était purement facultatif, et que *toute personne indistinctement* pouvait se livrer à cette opération.

XXVII. Nous citerons encore un arrêt de cassation du 29 juillet 1808 (*Sirey*, t. 7, 2e partie, page 1104), portant que l'obligation de recourir au poids public pour le pesage et le mesurage de toutes les denrées qui sont vendues dans les halles, ports et marchés, ne s'étend pas jusqu'aux pesage et mesurage que fait faire, *dans le port*, au moment de l'arrivée des denrées et marchandises qui lui sont adressées, celui qui les a achetées et en a pris livraison dans un autre port.

XXVIII. On conçoit qu'une interprétation aussi restrictive des dispositions de la loi ait dû amener une diminution sensible dans le produit des bureaux de pesage : aussi le ministre de l'intérieur, averti par sa correspondance de la réduction graduelle de cette branche des revenus communaux, écrivait-il, à la date du 6 février 1816 (*Recueil des circulaires*, t. 3, pag. 4) :

« J'en ai recherché la cause, et j'ai vu qu'elle résultait du défaut d'u-

(1) C'est aux préfets qu'il appartient d'approuver les actes d'adjudication, lorsque le bail n'est fait que pour la durée ordinaire. (*Loi* du 18 juillet 1837, art. 47.)



niformité dans l'exercice de la profession de peseur, mesureur et jaugeur, dans le mode de perception des droits et dans la jurisprudence des tribunaux en matière de contravention aux arrêtés et règlements relatifs à l'établissement des bureaux.

« Dans plusieurs villes on a pensé que, d'après le texte de l'arrêté du 27 brumaire an VII et de celui du 7 brumaire an IX, l'établissement des bureaux de pesage, mesurage et jaugeage publics ne devait avoir lieu que pour l'enceinte des halles, des foires, des ports et des marchés;

« Que l'exercice de la profession de peseur, mesureur et jaugeur n'étant pas formellement prohibé, il pouvait exister, dans l'intérieur des villes, d'autres peseurs, mesureurs et jaugeurs que ceux qui se trouvent préposés par les autorités administratives, et que les citoyens étaient libres de les employer toutes les fois qu'il n'y avait pas de contestation, et qu'ils n'étaient pas dans le cas d'exhiber en justice le résultat de leur opération.

« Ailleurs, on a considéré que si, d'une part, il était vrai de dire que le texte des arrêtés des 27 brumaire an VII et 7 brumaire an IX semblait justifier les objections que je viens de rappeler, on ne pouvait, de l'autre, se dissimuler qu'elles étaient essentiellement contraires à l'esprit de ces arrêtés;

« Que, pour l'exécution ou l'interprétation des lois, ce n'était pas toujours au texte, mais bien à l'esprit et aux considérations qui en ont déterminé l'émission qu'il fallait se reporter pour résoudre les doutes et les questions auxquels elles pouvaient donner lieu; que le gouvernement, en établissant des bureaux de pesage, mesurage et jaugeage, avait évidemment en la double intention d'assurer aux communes une nouvelle branche de revenus, et de propager le nouveau système des poids et mesures; que ce double but serait nécessairement manqué, si l'on pouvait admettre comme fondées les objections dont ces bureaux ont été l'objet; que si chaque citoyen devait conserver la liberté d'emprunter de ses voisins ou de ses amis des balances ou des mesures pour peser ou mesurer ses marchandises, ou d'aller chez eux pour procéder à cette opération, l'opération de l'un et de l'autre devait être essentiellement gratuite et désintéressée, et qu'on ne pouvait raisonnablement conclure de cette liberté que l'exercice de la profession de peseur, mesureur et jaugeur hors de l'enceinte des halles, ports et marchés, se trouvait implicitement permis. »

Le ministre terminait en faisant observer que cette dernière opinion paraissait d'autant plus fondée qu'elle avait déjà été admise par des actes particuliers du gouvernement, notamment pour les villes de Paris et de Marseille. Mais, avant de généraliser l'application de ces actes, il invitait les préfets à recueillir quelques renseignements sur la situation des bu-

reaux de pesage établis, et à faire connaître si l'exercice de la profession de peseur, mesureur ou jaugeur, hors de l'enceinte des halles, ports, foires et marchés, par d'autres individus que les préposés de l'administration, pour leur compte et à leur profit personnel, était assez nuisible aux intérêts des communes pour que celles-ci eussent intérêt à en obtenir la prohibition, et si, dans ce cas, il conviendrait de leur faire appliquer les dispositions suivantes :

« Art. 1er. Les dispositions contenues dans les arrêtés des 6 prairial an XI (1) et 16 juin 1808, relatifs aux poids publics de la ville de Paris, sont rendues applicables à toutes les villes et communes qui ont établi des bureaux de pesage, mesurage et jaugeage publics, ou qui pourront en établir. En conséquence, l'exercice de la profession de peseur, mesureur et jaugeur, dans l'intérieur des villes et communes, comme dans l'enceinte des halles, des foires, des ports et des marchés, est formellement réservé aux préposés des bureaux établis par les autorités administratives. Aucun individu autre que ces préposés ne pourra exercer cette profession, ni établir, pour son compte et à son profit personnel, des bureaux ou maisons de pesage, mesurage et jaugeage, le tout sous les peines déterminées par l'arrêté du 7 brumaire an IX.

« Art. 2. Ne pourront, néanmoins, les préposés des bureaux de pesage, mesurage et jaugeage publics, se prévaloir des dispositions qui précèdent pour troubler les citoyens dans le droit et la faculté qu'ils ont d'emprunter gratuitement, de leurs amis ou de leur voisins, des mesures ou balances pour peser ou mesurer les marchandises qu'ils ont dans leurs maisons, ou d'aller chez eux pour procéder à cette opération, à titre pareillement gratuit et désintéressé.

« Ils ne pourront également intervenir dans les ventes qui se font dans les maisons, boutiques et magasins des particuliers, s'ils n'y sont appelés par les parties contractantes. »

---

(1) L'article 5 de cet arrêté porte : « Tout acheteur ou vendeur dans la halle ou l'un des marchés ou ports de la ville de Paris, qui voudra se soumettre aux pesage et mesurage, sera tenu d'employer le ministère du préposé public du bureau établi.

« Art. 6. En conséquence, il est défendu à tout individu d'établir des bureaux ou maisons de pesage, ou d'exercer les fonctions de jaugeur ou mesureur dans l'étendue de la ville, et à tous acheteurs ou vendeurs de les employer, à peine de poursuite par voie correctionnelle, conformément à l'arrêté du gouvernement du 7 brumaire an IX. »

Ces dispositions sont reproduites et confirmées par le décret réglementaire du 16 juin 1808, dont l'article 18 déclare communs aux droits de pesage, mesurage et jaugeage, les règlements relatifs aux droits d'octroi.



XXIX. Il ne paraît pas que les renseignements transmis à l'administration supérieure, en réponse à ces instructions, aient démontré la nécessité de rien changer à la législation sur la matière. Ce qu'il y a de certain, c'est que, depuis lors, aucun acte législatif ni réglementaire n'est venu modifier les dispositions précédemment rapportées, qui continuent par conséquent de régir toutes les villes et communes à l'égard desquelles il n'y a pas été expressément dérogé par des règlements spéciaux.

La cour de cassation en a jugé ainsi par un arrêt du 21 août 1829 (Sirey, t. XXIX, 1re partie, p. 345), portant que les tribunaux ne doivent point leur appui à un règlement qui ordonnerait que le pesage et le mesurage, *même dans les maisons particulières*, sera fait par les préposés au pesage et mesurage, la loi ne le commandant que pour le cas où le pesage et le mesurage doivent être faits *sur les ports, places, marchés et autres lieux publics.*

XXX. Une circulaire du 19 juin 1810 (*Rec.*, t. II, p. 187) a rappelé cette disposition de l'instruction officielle publiée en l'an IX sur les mesures de capacité pour les grains :

« Les mesures doivent être remplies jusqu'au bord : il n'y a plus de comble. Tout usage de ce genre, sous quelque dénomination que ce soit, est absolument abrogé par l'établissement des nouvelles mesures; autrement, l'uniformité qui est le but essentiel de cette institution n'existerait bientôt plus. Ainsi le vendeur ne peut être obligé de donner plus de marchandise qu'il n'en faut pour remplir la mesure au ras du bord, et l'acheteur ne peut pas en exiger davantage.

« Quant au poids, il est constant, dit la même circulaire, que les balances perdent de leur sensibilité lorsqu'elles sont chargées de poids considérables; en sorte qu'on peut ajouter une petite quantité d'un côté ou de l'autre sans rompre l'équilibre. Le moyen indiqué pour éviter cet inconvénient et tranquilliser l'acheteur, consiste à retrancher du nombre des poids une quantité suffisante pour que le plateau qui porte la marchandise manifeste une légère tendance à l'emporter, ce qui se reconnaît lorsque l'index de la balance dépasse le point juste de l'équilibre de quelques millimètres seulement, sans toutefois que le plateau touche le sol, ce qui ne doit avoir lieu dans aucun cas. »

Nous devons rappeler aussi une décision du ministre de l'intérieur, notifiée aux préfets le 8 octobre 1813 (*Rec.*, t. II, p. 483), et portant :

1° Que les bureaux de pesage, mesurage et jaugeage, doivent être pourvus de nouvelles mesures usuelles;

2° Que celles de ces mesures qui seront nécessaires au service de chaque bureau doivent être fournies aux frais des communes où les bureaux sont établis (*Voir* la loi du 4 juillet 1837 sur les poids et mesures, 9e sé-

rie, bull. 513, et les instructions ministérielles rendues pour en assurer l'exécution) (1).

XXXI. Nous avons fait remarquer précédemment que le droit de pesage, mesurage et jaugeage pouvait être considéré comme le prix d'un service rendu par la commune au commerce local. Quelques communes en ont conclu qu'elles pouvaient abandonner le produit du droit, à titre de salaire, aux agents chargés de la perception : c'est une erreur ; une semblable mesure serait contraire aux règles de la comptabilité communale ; car il est de principe de faire figurer aux budgets, d'un côté les recettes brutes, de l'autre les frais de perception ; c'est ce qui a lieu notamment pour les produits des octrois ; et alors même que celui du pesage serait absorbé par les frais de perception, cette règle n'en devrait pas moins être observée.

Il est donc indispensable, d'une part, que l'administration municipale porte en recette l'évaluation du produit des droits, et de l'autre qu'elle fixe un maximum de traitement pour le peseur, en déclarant toutefois qu'en aucun cas, cet agent ne pourra rien exiger au delà des produits dont il devra toujours rendre compte.

XXXII. *Contentieux.* Les tribunaux sont compétents pour juger les contestations qui s'élèvent sur l'exécution du bail. (*Ordonnances* des 21 mars et 21 juin 1821 (*Vaise et Manosque*), 18 octobre 1833, affaire Boyer.)

« En thèse, dit M. de Cormenin (t. Ier, p. 410), il faut tenir pour constant que l'approbation d'un bail communal par le préfet n'emporte ni la juridiction administrative en cas de difficulté, ni l'exécution du titre.

« La raison en est, en premier lieu, que l'approbation du préfet n'est qu'un acte de tutelle qui n'intéresse ni l'État ni les tiers ; et, en second lieu, qu'elle n'est pas et ne peut être revêtue de la formule prescrite pour l'exécution des jugements et des actes notariés. »

SECTION III.

DES DROITS DE VOIRIE ET DES AUTRES DROITS LÉGALEMENT ÉTABLIS.

§ 1er. — Droits de voirie.

XXXIII. Ces droits sont d'une origine fort ancienne. Ils ont toujours été considérés comme attachés à la délivrance des permissions de bâtir sur

(1) Par une circulaire du 20 décembre 1839, le ministre de l'intérieur a chargé MM. les préfets de veiller à ce que les bureaux fussent pourvus de l'assortiment des mesures usuelles conformes à la nouvelle loi.

la voie publique. Dans le principe, ils étaient de deux sortes : les uns réputés droits utiles se percevaient au profit du domaine de l'État ou des seigneurs justiciers ; les autres étaient dus à titre d'épices ou de vacations aux agents de la voirie. Deux édits royaux, l'un du 16 juin 1693, l'autre du mois de novembre 1697, en déterminèrent la quotité suivant l'importance des villes où la perception en était autorisée (1), et ce fut en vertu de ces règlements généraux, maintenus en vigueur par l'article 29 de la loi du 19-22 juillet 1791, qu'à Paris et dans quelques autres grandes villes, les droits de voirie continuèrent à être perçus, mais au profit de la caisse municipale qui demeurait chargée de pourvoir aux frais du service de la voirie.

XXXIV. Ce qui n'était d'abord qu'exceptionnel et réservé à de grandes cités, s'est peu à peu étendu, par les mêmes motifs, à des villes moins considérables. Enfin, le gouvernement a compris que rien ne faisait légalement obstacle à ce que de semblables taxes fussent admises au nombre des ressources communales ordinaires, partout où elles pouvaient procurer un produit de quelque valeur : en conséquence, un article spécial fut inséré dans la loi des recettes du 21 avril 1832.

« Est également autorisée, dit l'article 3 de cette loi, la perception des droits de voirie dont les tarifs auront été approuvés par le gouvernement sur la demande et au profit des communes, conformément à l'édit du mois de novembre 1697 maintenu en vigueur par la loi du 22 juillet 1791. »

La même disposition a été reproduite par les lois de finances postérieures.

XXXV. Or, l'édit de 1697 ne statuait que pour les permissions relatives à l'établissement de certaines saillies dénommées dans le tarif qui y fait suite ; d'où il résultait que, pour le fait de la délivrance des alignements et des permissions de construire ou de réparer, en un mot pour tout ce qui n'avait pas été prévu et spécifié dans cet édit, la légalité de la taxe pouvait être justement contestée.

Cette difficulté a été levée par la loi municipale du 18 juillet 1837, qui a compris (art. 31, n° 8) les *droits de voirie* au nombre des recettes ordinaires des communes, et a décidé (art. 43) que les tarifs seront réglés par ordonnance du roi rendue sous la forme des règlements d'adminis-

---

(1) Nous avons rapporté ces deux actes et le tarif qui fait suite à l'édit de 1697, dans notre *Recueil des lois et règlements sur la voirie*, t. 1er, p. 65, et t. II, p. 203 et 205 de l'édition de 1836, Carilian-Gœury. On y voit que, dès cette époque, l'Etat ne percevait plus rien pour son compte, et que les droits étaient entièrement attribués aux commissaires généraux et autres agents de la voirie à titre de salaire.

tration publique ; c'est-à-dire après délibération du conseil d'État.

De ce moment, en effet, la perception des droits de voirie se trouve légalement consacrée, sans distinction comme sans réserve, au profit des communes.

XXXVI. Toutefois on a élevé la question de savoir si les tarifs peuvent s'appliquer sur les parties de la voie publique appartenant au domaine de l'État, c'est-à-dire sur les routes de traverse, dans l'intérieur des villes. L'affirmative ne nous paraît pas douteuse.

Nous avons dit que les droits de voirie ont été concédés aux villes et communes en vue principalement de les indemniser de l'obligation de salarier des agents pour veiller aux intérêts de la circulation et au maintien de l'ordre et de la propreté des rues. Dans les villes où ces droits avaient été maintenus en vertu des anciens règlements, on n'a jamais assigné de différence. pour la perception, entre les parties de la voie publique qui dépendaient de la voirie urbaine et celles qui étaient classées dans la grande voirie : c'est qu'en effet, dans l'intérieur des villes et communes, la police municipale s'étend, ainsi que l'a reconnu la cour de cassation (*arrêt* du 15 avril 1824) à toutes les parties de la voie publique indistinctement; que, par conséquent, les charges communales sont à cet égard les mêmes pour les rues faisant partie des grandes routes que pour toutes les autres. Nous irons plus loin, et nous ne craindrons pas d'ajouter qu'on ne pouvait, sans blesser l'équité, non-seulement placer les propriétaires dans des conditions inégales relativement aux charges urbaines qui doivent peser proportionnellement sur tous, mais excepter précisément les riverains des rues de grande voirie, presque toujours les plus belles et les plus marchandes, et où conséquemment les propriétés ont le plus de valeur.

On objectait que le sol des rues qui font partie des routes royales du département n'appartenant pas à la commune, celle-ci n'avait pas le droit de percevoir à son profit des taxes qui représentent le prix de la concession, soit de l'emplacement occupé par les saillies autorisées, soit de la servitude résultant des jours, issues, écoulement d'eau, etc., dont la voie publique est grevée en faveur des propriétés riveraines ; que c'est, d'ailleurs, à l'administration des ponts et chaussées seule à juger si les permissions qui seraient accordées ne préjudicieraient pas aux intérêts de la circulation ; qu'enfin les alignements et permissions de bâtir sont délivrés, dans ce cas, par le préfet, sur l'avis des ingénieurs, et que ce service étant fait gratuitement par des agents étrangers à l'administration municipale, la commune n'était pas autorisée à en réclamer le prix pour elle-même.

Mais on répondait, sur le premier point, que la loi du 18 juillet 1837

accorde, dans le sens le plus large, aux communes (art. 31) le droit d'imposer des taxes pour les permis de stationnement et locations sur la voie publique sans distinction, même sur les *ports et rivières;* qu'il n'y a, dès lors, rien d'exorbitant dans le pouvoir qui leur est conféré de percevoir un droit pour l'établissement de certaines saillies sur les rues dont le sol appartient à l'Etat ou au département; et qu'en ce qui touche les intérêts de la circulation, toute difficulté peut être levée au moyen de la communication préalable, qui serait donnée aux agents de l'administration des ponts et chaussées, des tarifs à soumettre à l'approbation royale.

Enfin, s'il est vrai de dire que les alignements et permissions de bâtir sur les rues de traverse ont été, jusqu'à présent, délivrés sans frais dans la plupart des villes, on peut opposer des exemples de dérogations formelles à cette règle. Il suffira de rappeler qu'à Paris même, et quoique toutes les rues y soient réputées grandes routes, le tarif annexé au décret du 27 octobre 1808 comprend, au nombre des droits que perçoit l'administration municipale, ceux auxquels donne lieu la délivrance des alignements, et qui sont déterminés pour les bâtiments en raison de la largeur des rues.

Il faut donc reconnaître qu'effectivement les droits de voirie ne sont autres que de simples taxes de police urbaine légalement classées aujourd'hui, abstraction faite de leur origine, au nombre des ressources destinées à accroître les revenus communaux (1).

Ces considérations ont prévalu, et M. le ministre de l'intérieur s'étant mis d'accord sur ce point avec son collègue des travaux publics, une instruction du 2 avril 1841 (*Voir* à l'Appendice) a tracé à MM. les préfets la

(1) Ce principe est ressorti de la discussion que la loi municipale de 1837 a subie dans le sein de la chambre des députés. Un membre (M. Quinette) fit observer, dans la séance du 6 février, qu'il devait être entendu que les droits en question seraient imposés sur les constructions qui ont lieu sur la grande comme sur la petite voirie.

« L'observation est fondée, répondit le rapporteur (M. Vivien,) et dans ces expressions: *Droits de voirie,* nous avons compris ceux dont l'honorable preopinant a entretenu la chambre. Je dois même dire, en ce qui touche la petite voirie, que nous avons compris tous les droits qui peuvent être établis, sans nous renfermer dans les termes de l'édit de 1697, qui restreignait les droits de petite voirie à la représentation des salaires payés aux agents voyers sans en faire un revenu. Nous voulons que ces droits *constituent une ressource pour la commune,* et c'est dans cette pensée que nous avons employé l'expression la plus générale et que nous ne nous sommes pas renfermés dans les termes de l'édit que j'ai cité. La nécessité de recourir à une ordonnance du roi pour l'établissement des droits est une garantie contre les abus. » (*Moniteur* du mardi 7 février 1837, n° 38.)

marche à suivre pour la formation des tarifs de droits de voirie. Déjà de nombreuses ordonnances, rendues conformément aux prescriptions de l'article 43 de la loi du 18 juillet 1837, ont mis les communes qui les ont sollicitées en possession de cette nouvelle branche de revenu.

XXXVII. Il demeure d'ailleurs entendu que la perception doit se renfermer dans l'enceinte des villes ou communes. C'est-à-dire que les alignements et permissions pour construire le long des grandes routes et des chemins vicinaux, dans la campagne, ne peuvent donner lieu au payement d'aucun droit de voirie, attendu l'absence de tout intérêt de police urbaine dans ce cas.

§ 2. — Droits divers légalement établis.

XXXVIII. Au nombre de ces droits que n'a point rappelés nominativement l'article 31 de la loi municipale, il faut ranger :

1° Les taxes attribuées aux communes, à défaut des fabriques, pour les convois funèbres et les transports des corps ;

2° Les droits de magasinage aux entrepôts de douane ;

3° Les taxes de pavage ;

4° Celles qui concernent l'exécution des travaux intéressant la salubrité publique, ou relatifs à l'entretien des digues et autres ouvrages d'art ;

5° Le produit des eaux minérales ;

6° Les droits de marque.

XXXIX. *Transport des corps et convois funèbres.* Aux termes du titre 3 du décret du 18 mai 1806 (4e série, bull. 91), ce sont les fabriques qui font adjuger aux enchères et pour leur compte, l'entreprise du transport des corps et des travaux nécessaires à l'inhumation et à l'entretien des cimetières (art. 10). Le même décret porte (art. 11) : « Le transport des morts indigents sera fait décemment et gratuitement. Tout autre transport sera assujetti à une taxe fixe. Les familles qui voudront quelque pompe traiteront avec l'entrepreneur, suivant un tarif qui sera dressé à cet effet. Les règlements et marchés qui fixeront cette taxe et le tarif seront délibérés par les conseils municipaux et soumis ensuite, avec l'avis du préfet, par notre ministre de l'intérieur à notre approbation. »

Puis l'article 14 dispose : « Les fournitures précitées dans l'article 11, dans les villes *où les fabriques ne fournissent pas par elles-mêmes,* seront données ou en régie intéressée, ou en entreprise, à un seul régisseur ou entrepreneur. Le cahier des charges sera proposé par le conseil municipal, d'après l'avis de l'évêque, et arrêté définitivement par le préfet. »

Ce dernier article prévoit ainsi le cas où les fabriques renonçant à four-

nir par elles-mêmes, le produit pourrait être, à leur défaut, recueilli par la commune.

Déjà le décret du 23 prairial an XII, titre 5, tout en attribuant (art. 22) aux fabriques et aux consistoires le droit exclusif de fournir les voitures, tentures, ornements, etc., suivant les tarifs proposés par les administrations municipales et arrêtés par les préfets (art. 25), statuait (art. 26) :

« Dans les villages et autres lieux où le droit précité ne pourra être exercé par les fabriques, les autorités locales y pourvoiront sauf l'approbation des préfets. »

De l'ensemble de ces dispositions ressort, comme on voit, le droit des communes de percevoir à leur profit, au défaut ou sur le refus des fabriques, les taxes autorisées pour les convois funèbres et le transport des corps, et ce produit figure effectivement en recette au budget de quelques villes.

Aux termes de l'article 15 du décret de 1806, les adjudications doivent être faites selon le mode établi par les lois et règlements pour tous les travaux publics. En cas de contestation entre les autorités civiles, les entrepreneurs et les fabriques sur les marchés existants, il est statué par l'autorité souveraine, sur les rapports des ministres de l'intérieur et des cultes.

XL. *Droits de magasinage dans les entrepôts de douane.* Ces droits dont la perception a été prévue par la loi du 27 février 1832 (9e série, bull. 63) ne figurent pas non plus dans la nomenclature de l'article 31 de la loi municipale.

On a vu, page 183, que les villes qui demandent l'établissement d'un entrepôt réel de douane sont tenues, aux termes de l'article 10 de la loi de 1832, de pourvoir à toutes les dépenses de construction.

« Ces villes, dit le même article, jouiront des droits de magasinage dans l'entrepôt, conformément aux tarifs, qui seront concertés avec les chambres de commerce et approuvés par le gouvernement.

« Elles pourront faire concession temporaire de ces droits, avec concurrence et publicité, à des adjudicataires qui se chargeraient de la dépense du local, de la construction et de l'entretien des bâtiments, ainsi que de toutes les autres charges de l'entrepôt. »

En conséquence de ces dispositions, et quant à ce qui concerne l'approbation du tarif, c'est le ministre du commerce qui est compétent pour prononcer sur l'avis des chambres de commerce, et c'est dès lors à ce ministre que les préfets doivent transmettre directement les délibérations des conseils municipaux, projets de tarif et autres documents qui doivent être produits à l'appui de leurs propositions.

XLI. *Taxes de pavage.* Quant aux taxes de frais de pavage des rues dans les villes où l'usage met ces frais à la charge des propriétaires riverains, et qui sont nommément rappelées dans l'article 8 de la loi des finances du 10 août 1839, elles sont régies par une législation spéciale, à laquelle nous ne pouvons que nous référer : ce sont les dispositions combinées de la loi du 11 frimaire an VII, et de l'avis du conseil d'Etat du 25 mars 1807 (4e serie, bull. 140).

L'article 28 de la loi de finances, du 25 juin 1841 (budget des recettes), porte que « dans les villes où, conformément aux usages locaux, le pavage de tout ou partie des rues est à la charge des propriétaires riverains, l'obligation qui en résulte pour les frais de premier établissement ou d'entretien pourra, en vertu d'une délibération du conseil municipal, et sur un tarif approuvé par ordonnance royale, être convertie en une taxe payable en numéraire et recouvrable comme les cotisations municipales. »

Cette disposition, il importe de le faire remarquer, n'introduit pas un droit nouveau dans la législation sur le pavage des villes. Elle ne modifie en rien les usages locaux qui mettent les frais de premier établissement ou d'entretien du pavé des rues à la charge des propriétaires riverains; seulement, et c'est en ceci qu'elle innove, lorsque, pour assurer l'uniformité et la bonne exécution des travaux, les administrations municipales voudront en charger les entrepreneurs choisis par elles, et obliger les riverains à payer leur contingent *en numéraire,* une ordonnance royale devra intervenir pour approuver le tarif de la taxe.

Dans ce cas, une enquête *de commodo et incommodo* est un préliminaire indispensable pour éclairer l'opinion de l'autorité supérieure sur la convenance de la mesure.

XLII. *Taxes pour travaux de salubrité et autres.* L'article 8 de la loi des finances du 10 août 1839 mentionne aussi les taxes pour travaux de salubrité, qui sont celles auxquelles donne lieu l'application de la loi du 16 septembre 1807, sur le desséchement des marais (4e série, bull. 162) et celles qui ont pour objet la conservation et la réparation des digues et autres ouvrages d'art, conformément à la loi du 14 floréal an XI (3e série, bull. 278). (Pour la perception, *voir* p. 253.)

XLIII. *Eaux minérales.* Le régime des eaux minérales a été réglé par l'arrêté du gouvernement du 6 nivôse an XI (3e série, bull. 239) et par le titre 3 de l'ordonnance du 18 juin 1823 (7e série, bull. 613).

Une instruction du ministre de l'intérieur du 5 juillet 1823 (*Rec.,* t. V, p. 163), sur l'exécution de ces dernières dispositions, trace la marche à suivre relativement à l'administration et à la police des établissements thermaux. Nous ne pouvons que nous référer à ces différents actes qui statuent sans distinction, pour les établissements appartenant à l'Etat, aux départements, aux communes ou aux hospices.

XLIV. *Droits de marque sur les étoffes et autres produits de fabrique.* Ces droits constituent aussi une recette communale, bien que l'emploi en soit spécialement déterminé dans un but d'intérêt commercial. Voici dans quels termes statue, à cet égard, l'article 9, titre 2, section 1re du décret du 11 juin 1809 (4e série, bull. 240), contenant règlement sur les conseils de prud'hommes :

« S'il était nécessaire, comme dans les ouvrages de quincaillerie et de coutellerie, de faire empreindre la marque sur des tables particulières, celui à qui elle appartient payera une somme de six francs entre les mains du receveur de la commune. Cette somme, ainsi que toutes les autres qui seraient comptées pour le même objet, seront mises en réserve et destinées a faire l'acquisition des tables et à les entretenir. »

Cette disposition est reproduite à peu près dans les mêmes termes par l'article 6 du décret du 5 septembre 1810 (4e série, bull. 312), qui ajoute seulement : « Le préfet en surveillera la comptabilité. »

§ 3. — Droits irrégulièrement établis.

XLV. Il est quelques autres taxes dont la légalité a été justement contestée, et qu'à ce titre il est utile de signaler ici comme ne pouvant figurer au nombre des ressources communales, et devant être soigneusement retranchées des budgets où elles se seraient introduites.

XLVI. *Languéyage des porcs.* Tel est le droit qui se percevait pour le languéyage des porcs, et qui avait été admis en principe par un avis du conseil d'Etat du 18 octobre 1808, approuvé le 22 du même mois. (*Recueil des circulaires*, t. II, p. 347.) Cet avis portait qu'il n'y avait pas lieu à faire un décret général pour autoriser l'établissement d'un droit de languéyage sur les porcs ; mais que, lorsqu'une commune croirait utile d'établir ce droit et de prendre des mesures pour la visite des porcs, afin de vérifier s'ils sont atteints de ladrerie et à quel degré, le ministre de l'intérieur, sur l'avis des autorités locales, pourrait proposer un décret spécial, pour être ensuite, par le gouvernement en conseil d'Etat, statué sur ce qu'il appartiendrait.

Quelques instructions postérieures, entre autres la circulaire du 14 avril 1812 déjà citée, ont rappelé cet avis en s'y référant; mais la loi de finances du 15 mai 1818 et celles qui l'ont suivie, n'ayant point classé le droit de languéyage au nombre des perceptions autorisées, il s'ensuit qu'il a cessé d'être légal, et c'est ce que, dès le 22 décembre 1825, le ministre reconnaissait dans une circulaire adressée aux préfets à cette date. (*Rec.*, t. V, p. 491.)

« C'est encore ici, dit cette instruction, le lieu de signaler comme *non autorisée par les lois* la perception d'un droit de languéyage des porcs, lequel a été imposé comme obligatoire dans quelques règlements de police, etc. »

C'est donc par erreur que quelques auteurs font figurer le droit en question parmi les recettes régulières des communes ; il ne peut y avoir doute sur l'illégalité d'une semblable perception.

XLVII. *Colliers et marques pour les chiens.* Il est arrivé aussi que, dans quelques villes, les administrations municipales, préoccupées du danger que présente la divagation des chiens dans les rues, ont pris des arrêtés pour obliger les propriétaires de ces animaux à se munir, à la mairie, d'un collier avec plaque portant l'indication du nom de leur maître, et dont le prix, fixé uniformément, était versé à la caisse municipale.

Le ministre de l'intérieur a fait observer à ce sujet que si la mesure était bonne et utile dans son principe, la disposition qui forçait les propriétaires de chiens à *acheter,* au bureau de police, les colliers et les plaques, quelque modéré que fût le prix fixé, n'en constituait pas moins une perception que la loi n'autorise pas, et qui dès lors ne saurait être justifiée.

Au fond, on ne peut contester à l'autorité municipale le droit de prescrire ce moyen de sûreté, aussi bien que tout autre ; c'est même un devoir qu'on doit lui savoir gré de remplir avec exactitude; mais là s'arrête sa mission. Il faut que le propriétaire du chien, tout en se soumettant à une mesure de prévoyance et d'intérêt commun, qui oblige également tous les habitants de la cité, reste libre de faire confectionner le collier et la plaque selon ses moyens et sa convenance.

C'est donc à l'industrie particulière qu'on doit laisser le soin de pourvoir à de semblables besoins, et il ne serait ni régulier ni convenable que l'administration y fît concurrence.

Une fois la plaque poinçonnée à la mairie, et le nom du propriétaire inscrit sur le registre ouvert à cet effet, celui-ci doit être quitte de toute obligation envers la police locale, qui n'a plus rien à exiger de lui, sauf à elle à traduire, s'il y a lieu, les récalcitrants devant le tribunal de simple police, en vertu de l'article 471, n° 15, du Code pénal. (*Le min. de l'int. aux préfets de l'Isère,* 16 mars 1837 ; *du Bas-Rhin*, 29 juin 1839.)

XLVIII. *Livrets d'ouvriers.* Le même principe s'applique à l'égard des livrets dont les maires de quelques villes ont cru pouvoir obliger les ouvriers à se fournir à la mairie. Il faut également ici distinguer ce qui est mesure de police de ce qui constitue une recette municipale.

Les administrations municipales sont parfaitement autorisées à user d'un moyen de surveillance spécialement indiqué d'ailleurs par la loi.

« Mais on ne saurait légalement contraindre l'ouvrier à acheter de l'administration même, à un prix quelconque, le livret dont il doit se pourvoir, car rien ne prouve qu'il ne pourrait pas se le procurer ailleurs à un prix moindre, et, dans ce cas, la différence qu'il supporterait serait une sorte d'impôt déguisé que percevrait, à son préjudice, la caisse municipale.

Ici, comme dans la question traitée sous le numéro précédent, de deux choses l'une : ou l'administration municipale spécule sur le produit de l'opération pour augmenter les revenus communaux, ou elle n'a en vue que de se créer un moyen de police et de surveillance efficace. Dans le premier cas, elle prélève en réalité un impôt que la loi n'autorise pas, et, d'ailleurs, les principes d'une bonne administration interdisent rigoureusement aux communes toute espèce de spéculation commerciale ; dans le second, il lui suffit, pour atteindre le but qu'elle se propose, de décider, ce qui est parfaitement dans son droit, le principe de la mesure, mais sans obliger les citoyens au payement d'une taxe quelconque, dont nous avons fait voir que la légalité serait toujours contestable. (*Le minist. de l'int. au préfet du Bas-Rhin,* 29 juin 1839.)

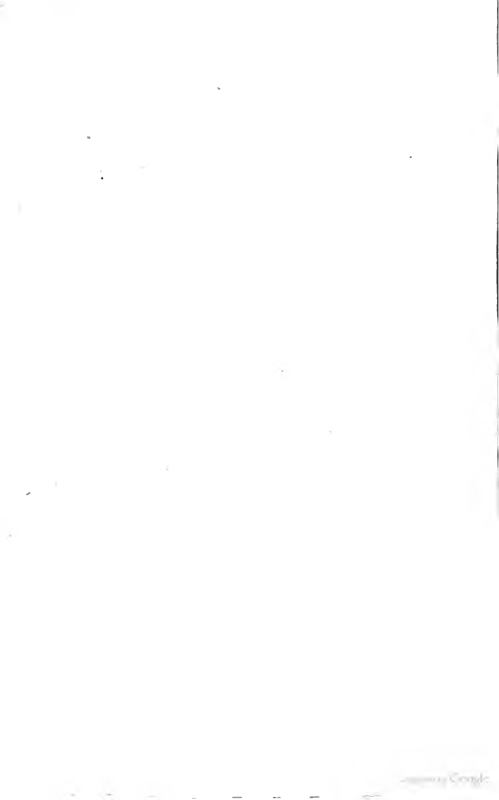
XLIX. *Dépôt de matériaux sur la voie publique.* L'abus du droit qui appartient, dans une certaine mesure, aux propriétaires riverains de la voie publique et aux constructeurs de bâtiments, de déposer des matériaux sur le sol des rues et places, a donné lieu de penser qu'une taxe qui frapperait sur l'usage de cette faculté remédierait à l'inconvénient qu'elle présente pour la liberté de la circulation dans l'intérieur des villes.

Mais, sur la proposition qui en avait été formulée par un conseil municipal et soumise à l'approbation du ministre de l'intérieur, il a été observé qu'une perception de ce genre tendrait au contraire à consacrer l'abus des dépôts de matériaux, et aurait pour effet de perpétuer et, pour ainsi dire, de sanctionner l'envahissement de la voie publique.

En pareille matière, on ne peut guère admettre ni une prohibition, ni une tolérance absolue ; mais il appartient toujours à l'autorité municipale de discerner les cas où l'usage dégénère en abus, et c'est alors pour elle un devoir d'user des moyens de répression que la loi lui confie. Ce serait à tort qu'elle se croirait sans pouvoir pour contraindre les récalcitrants à débarrasser le sol des rues. Ce n'est pas seulement en effet par voie judiciaire que l'administration municipale est autorisée à procéder en pareil cas ; elle a encore le droit, sur le refus du contrevenant, mis en demeure par une sommation préalable, de faire enlever, d'office et à ses frais, les objets qui font obstacle à la circulation, sans préjudice des poursuites à intenter devant le tribunal de simple police pour la condam-

nation à l'amende encourue par application à l'article 471, n° 4, du Code pénal.

L'établissement d'une taxe de cette nature n'aurait sans doute rien d'illégal en ce qu'elle constituerait proprement un droit d'occupation et de location de place sur la voie publique autorisée par la loi; mais ce moyen serait inadmissible en bonne police. (*Le minist. de l'int. au préfet du Calvados*, 21 juin 1838.)



CHAPITRE VI.

DES CONCESSIONS, DES PRODUITS DES ACTES ADMINISTRATIFS, DES ACTES DE L'ÉTAT CIVIL ET DES AMENDES.

SECTION PREMIÈRE.

DES CONCESSIONS DANS LES CIMETIÈRES.

§ 1er. — Principes généraux.

I. Les concessions dans les cimetières sont régies par les articles 10 et 11 du décret sur les sépultures, du 23 prairial an XII, qui disposent en ces termes :

« Lorsque l'étendue des lieux consacrés aux inhumations le permettra, il pourra y être fait des concessions de terrains aux personnes qui désireront y posséder une place distincte et séparée pour y fonder leur sépulture et celle de leurs parents et successeurs, et y construire des caveaux, monuments ou tombeaux.

« Les concessions ne seront néanmoins accordées qu'à ceux qui offriront de faire des fondations ou donations en faveur des pauvres et des hôpitaux, indépendamment d'une somme qui sera donnée à la commune, et lorsque ces fondations ou donations auront été autorisées par le gouvernement dans les formes accoutumées, sur l'avis des conseils municipaux et la proposition des préfets (1). »

---

(1) Une instruction du ministre de l'intérieur, du 8 messidor an XII, s'exprime ainsi relativement à l'exécution de ce décret :

« Conformément aux articles 10 et 11, des concessions de terrains consacrés aux inhumations pourront être faites aux personnes qui voudront y fonder leur sépulture; mais, indépendamment de la somme à payer à la commune pour raison de cette concession, le gouvernement a voulu que cette faveur ne fût accordée qu'à ceux qui offriraient des donations en faveur des pauvres et des hôpitaux, et qu'après que les donations auront été autorisées par le gouvernement dans les formes accoutumées.

« Les pauvres et les hôpitaux peuvent trouver dans ces concessions un accroissement important à leurs revenus annuels; mais quel que soit l'intérêt que leur situation inspire, il importe néanmoins de ne pas étendre les conces-

Ces dispositions ont été complétées et développées par l'ordonnance réglementaire du 6 décembre 1843, portant, tit. 2, art. 3 :

« Les concessions de terrains dans les cimetières communaux pour fondations de sépultures privées seront, à l'avenir, divisées en trois classes :

« 1° Concessions perpétuelles,

« 2° Concessions trentenaires,

« 3° Concessions temporaires.

« Aucune concession ne peut avoir lieu qu'au moyen du versement d'un capital dont deux tiers au profit de la commune et un tiers au profit des pauvres ou des établissements de bienfaisance.

« Les concessions trentenaires seront renouvelables indéfiniment à l'expiration de chaque période de trente ans, moyennant une nouvelle redevance qui ne pourra dépasser le taux de la première.

« A défaut du payement de cette nouvelle redevance, le terrain concédé fera retour à la commune ; mais il ne pourra cependant être repris par elle que deux années révolues après l'expiration de la période pour laquelle il avait été concédé, et, dans l'intervalle de ces deux années, les concessionnaires ou leurs ayants cause pourront user de leur droit de renouvellement.

« Les concessions temporaires seront faites pour quinze ans au plus et ne pourront être renouvelées. »

Les lois annuelles de finances admettent, comme on sait, la perception du produit des concessions dans les cimetières à titre de taxes municipales.

II. *Concessions perpétuelles.* Un principe qui est ressorti des récentes discussions dont cette matière a été l'objet, et sur lequel nous devons particulièrement insister, c'est celui qu'établissait la circulaire du 20 juillet 1841 (*Voir* à l'appendice), à savoir que les concessions perpétuelles ne constituent pas, à proprement parler, des actes translatifs de propriété.

En effet, si l'on se reporte à l'article 544 du Code civil, on voit que la propriété s'entend du ***droit de jouir et disposer des choses de la manière la plus absolue, pourvu qu'on n'en fasse pas un usage prohibé par les lois ou par les règlements.*** Or, ici, le droit d'user et d'abuser n'existe réellement point. La jouissance d'un terrain concédé dans le cimetière commun est d'une nature toute spéciale, et demeure subordonnée à un règlement qui la restreint dans les plus étroites limites, puisque ce terrain ne peut

---

sions de manière à rendre ensuite insuffisants pour leur destination les lieux de sépultures ; il importe surtout de veiller à ce que les tombeaux qui pourront être élevés sur les portions de terrains concédés ne puissent en rien nuire à la circulation de l'air. »

jamais servir à un autre objet que celui auquel il a été affecté par la concession même. Il faut considérer, en outre, qu'une des premières conditions du droit de propriété, est de pouvoir se transmettre, et que les terrains acquis par voie de concession ne sont pas transmissibles de leur nature. Ils ne sont pas non plus soumis aux lois sur les partages, les hypothèques, l'expropriation ; en un mot, ils sont placés tout à fait hors du droit commun.

Quant aux formes, les différences ne sont pas moins essentielles : la propriété d'un immeuble s'acquiert par titres ou contrats notariés et enregistrés; la concession peut résulter simplement d'un acte administratif délivré conformément à l'autorisation accordée, ou au règlement préalablement approuvé par une ordonnance royale.

Ajoutons que le prix de vente d'un immeuble se règle d'ordinaire sur la valeur vénale de l'objet vendu, tandis que le prix d'une concession est hors de toute proportion avec celui du terrain concédé. Ainsi, dans une commune rurale où l'hectare de terre labourable vaudra 1,000 fr. au plus, les concessions à perpétuité se payeront de 30 à 40 fr. le mètre carré; dans les grandes villes elles coûteront 100, 150, 200 fr. et davantage. Or, le mètre carré ne représentant que la dix millième partie de l'hectare, on voit tout de suite quelle énorme disproportion existe entre ces prix et la valeur intrinsèque des terrains. C'est que le droit attribué aux communes de délivrer des concessions, c'est-à-dire de concéder à prix d'argent le privilége de posséder une sépulture particulière dans le cimetière commun, constitue, non une faculté de revente avec bénéfice des terrains du cimetière, mais la création d'une taxe municipale dont la quotité est tout à fait indépendante de la valeur effective des emplacements qui font l'objet de la concession.

Concluons donc que les concessions perpétuelles ne confèrent effectivement qu'un droit de jouissance ou d'usage avec affectation spéciale et nominative, et non un droit de propriété dans le sens de la loi.

La circulaire précitée du 20 juillet 1841 avait, entre autres questions, posé celle de la suppression, pour l'avenir du système des concessions perpétuelles. « Bien que des considérations puissantes, qui ont été appréciées par un grand nombre de conseils généraux, dit le ministre dans son instruction du 30 décembre 1843, parussent justifier cette mesure au point de vue de l'intérêt purement administratif, des raisons d'un autre ordre, mais non moins graves, et dont je n'ai pu me dissimuler la valeur, ont porté le conseil d'État à proposer le maintien du principe de la perpétuité; j'ai dû me ranger à son avis. Quelle que soit l'idée qu'on se fasse du caractère de la perpétuité par rapport aux choses d'institution humaine, il faut reconnaître que, dans une matière aussi délicate, les habitudes et les

sentiments ont leur empire, auquel l'administration ne saurait se soustraire; or, on ne pouvait admettre l'innovation proposée sans contrarier un usage consacré par la piété des familles et sanctionné par le temps, et sans porter atteinte, sinon à des droits acquis, du moins à un sentiment public digne de respect. »

L'ordonnance du 6 décembre (art. 3) conserve donc les concessions perpétuelles dans les trois classes qu'elle établit; mais dans la pensée qui a dicté cette disposition, et pour éviter un trop prompt envahissement des cimetières, les terrains ainsi concédés ne pouvant plus faire retour à la commune, ces sortes de concessions ne devront être désormais accordées qu'à des prix très-élevés. Il y a d'autant moins de raisons de craindre de les taxer trop haut, que d'abord elles constituent un véritable privilége au profit des classes riches, et en second lieu, qu'il est désirable, vu les inconvénients inhérents aux concessions perpétuelles, que la préférence des familles se porte sur les deux autres classes de concessions.

Celles-ci sont trentenaires, ou simplement temporaires.

III. *Concessions trentenaires*. Les concessions trentenaires ont une grande analogie avec les concessions perpétuelles, puisque la faculté de les renouveler indéfiniment tend effectivement à en perpétuer la jouissance; elles ont toutefois sur les premières l'avantage de ne pas engager absolument l'avenir; le défaut de payement de la redevance fixée, à l'expiration de chaque période de renouvellement, donnant à la commune le droit de remettre le terrain en service. Il importe donc d'établir une différence notable dans le prix de ces concessions par rapport à celui qui sera réglé pour les concessions perpétuelles proprement dites, afin, comme on vient de le dire, de déterminer la préférence des familles en faveur d'un mode qui leur présente, à moins de frais, des résultats à peu près équivalents.

Le même article exige que les terrains concédés par périodes trentenaires ne soient repris par la commune que deux années révolues après l'expiration du terme de renouvellement.

IV. *Abandon fait aux communes des matériaux provenant des tombes et monuments*. Il en sera de même à l'égard des matériaux provenant des tombes et monuments élevés sur ces terrains. Aux termes de l'article 3 de la loi du 22 novembre, 1er décembre 1790 et des articles 539 et 713 du Code civil, ces objets devant revenir au domaine de l'État comme biens vacants et sans maître, M. le ministre des finances a été prié de consentir à ce que, vu le peu d'importance de leur valeur en général, ils fussent abandonnés aux communes, pour être employés à l'entretien des cimetières, et, par une décision du 18 décembre 1843, il a été fait droit à cette demande.

L'exécution de cette décision entraîne deux obligations essentielles que les administrations municipales devront observer soigneusement : la pre-

mière, c'est de mettre les familles en demeure, par tous les moyens ordinaires de publicité, d'enlever, dans un délai fixé, les constructions existantes sur les terrains dont la concession est expirée, et de n'en prendre possession qu'après avis itératif et une année révolue à compter du jour du premier avertissement.

La seconde condition, c'est de ne faire emploi des matériaux provenant des tombes abandonnées que pour l'entretien et l'amélioration des cimetières. Des raisons de convenance, sur lesquelles on n'a pas besoin d'insister, ne permettraient pas qu'ils fussent vendus au profit de la commune pour être employés à un autre usage.

V. *Concessions temporaires.* Rien n'est innové à l'égard de cette nature de concessions, sinon en ce qui concerne le maximum de durée limité à quinze ans par la nouvelle ordonnance; elles n'ont dû en conséquence être l'objet d'aucune prescription particulière.

VI. Mais l'ensemble des dispositions de l'article 3 du nouveau règlement entraîne la nécessité d'assigner dorénavant, dans chaque cimetière ou ces dispositions pourront être appliquées, une portion de terrain affectée a chacune des trois classes de concessions qu'elles déterminent.

Cette subdivison devra être opérée en raison combinée du chiffre de la population, de l'étendue du cimetière et du nombre des concessions de chaque classe supputé selon les besoins présumés.

Il demeure du reste entendu qu'elles n'affectent en rien les concessions anciennes, qui, bien que faites à des conditions différentes, n'en doivent pas moins être scrupuleusement respectées.

VII. *Affectation du produit.* Quant à la répartition du produit des concessions entre la commune et les pauvres ou les hospices, il n'est pas inutile d'ajouter que la fixation du tiers, au profit de ces derniers, ne peut être considérée que comme un *minimum*, que le concessionnaire demeure parfaitement libre de dépasser, pourvu toutefois que la commune reçoive au moins la somme qui lui est due aux termes du tarif. A cet égard, il est virtuellement dérogé par le nouveau règlement, en ce qui touche les donations de cette nature, aux dispositions de l'article 1er de l'ordonnance royale du 2 avril 1817. MM. les préfets peuvent donc en autoriser l'acceptation à quelque somme qu'elles s'élèvent. Seulement il conviendra de prescrire, en pareil cas, et comme règle générale, l'emploi en achat de rentes sur l'État, au nom de l'établissement charitable, du montant de ces libéralités (1).

---

(1) Nous devons dire que cette disposition de l'instruction ministérielle du 30 décembre a été l'objet de quelques critiques. On lui a reproché (*Mémorial des percepteurs*, année 1844, p. 62, et *Journal des conseillers municipaux*,



VIII. La nouvelle ordonnance, en décidant (art. 5) que, dans le cas de translation d'un cimetière, les concessionnaires n'ont droit qu'au remplacement du terrain qui leur avait été concédé par un autre terrain d'une égale superficie dans le cimetière nouveau, consacre le principe établi dans la circulaire du 20 juillet 1841, et rappelé ci-dessus n° 2 : à savoir, que les concessions faites à titre perpétuel ne constituent point des actes de vente, et n'emportent pas un droit réel de propriété en faveur du concessionnaire, mais simplement un droit de jouissance et d'usage.

En conséquence de ce principe, qui régit le passé comme l'avenir, les concessions anciennement faites ne peuvent être un obstacle à ce que les cimetières existants, dont la translation serait reconnue nécessaire, soient interdits, et plus tard, aliénés au profit des communes, dans les délais prescrits par le décret de prairial an XII, sous la seule réserve du remplacement dont parle l'article 5 du nouveau règlement. Mais il en résulte un autre droit pour l'administration : c'est celui de s'opposer à ce que les ter-

---

9e année, p. 261.) de *tendre* à introduire une jurisprudence contraire aux règles posées par la législation en matière de donations; on a rappelé que l'autorisation du gouvernement pour toutes les libéralités intéressant les établissements charitables, était un principe d'ordre public reconnu par l'ancienne législation du royaume et consacré par l'article 910 du Code civil; que l'arrêté du 4 pluviôse an XII et l'ordonnance royale du 2 avril 1817 ont substitué à l'autorisation du gouvernement celle de l'administration départementale, mais en restreignant cette délégation aux libéralités qui, n'excédant pas 300 fr., ont plutôt le caractère de simples aumônes que celui de véritables donations, et que les donations immobilières, quelle que soit la valeur, restent soumises à la formalité de l'autorisation royale.

On s'est demandé enfin si l'ordonnance du 6 décembre pouvait avoir pour effet de déroger à ces principes. S'il fallait en induire que le pouvoir de délégation remis aux préfets dût s'étendre aux cas de donations d'immeubles ou même de libéralités mobilières faites à titre onéreux, etc.

Nous croyons qu'on attribue à l'instruction du 30 décembre, sur le point dont il s'agit, une portée et des effets qu'elle est très-loin d'avoir. Peu de mots suffiront pour le démontrer. Au fond, quel est le but principal que s'est proposé le ministre en provoquant l'ordonnance du 6 décembre ? c'est, comme il est dit dans la circulaire, de décentraliser l'action administrative au profit de la prompte expédition de nombreuses affaires qui n'ont, en général, qu'une assez faible importance. Or, on nous accordera que partout où il se fait des concessions un peu considérables ou à des prix très-élevés, c'est-à-dire particulièrement dans les grandes villes, le tiers affecté aux établissements charitables peut très-bien dépasser 300 fr., sans pour cela qu'il soit nécessaire, lorsque d'ailleurs il existe un règlement approuvé par l'autorité compétente, de recourir, pour chaque cas particulier, à une autorisation spéciale d'acceptation. C'est, au reste, ce qui existe en fait; et, dans la pratique, à Paris même, les choses se passent ainsi. Donc, le principe invoqué par nos

rains concédés qui, dépourvus du caractère de la propriété, sont conséquemment inaliénables de leur nature, soient l'objet de ventes ou de transactions particulières, comme on en a vu trop souvent des exemples. L'attention vigilante des préfets est appelée sur un point qui touche aussi directement aux intérêts de la morale et de la décence publiques.

IX. *Cas d'exhumation et de réinhumation dans un cimetière nouveau.* Quant à la prescription qui termine l'article 5, et en vertu de laquelle les restes inhumés dans les terrains concédés doivent être transportés, aux frais de la commune, dans le cimetière nouvellement établi, il est recommandé aux administrations locales, d'abord de prendre toutes les mesures nécessaires pour que les familles soient averties, afin que les exhumations et réinhumations soient opérées, s'il est possible, par leurs soins ou avec leur concours ; en second lieu, de veiller à ce que, dans tous les cas, il soit procédé à ces opérations avec tout le respect en même temps qu'avec toutes les précautions de salubrité qu'elles exigent.

---

honorables contradicteurs n'est pas aussi absolu qu'on le suppose dans son application.

Maintenant fallait-il, par un semblable scrupule, enchaîner la bienfaisance des familles? Où est l'inconvénient de les laisser libres de donner aux pauvres un peu plus que ne l'exige le tarif, sans être arrêtées par les lenteurs et les formalités d'une instruction nouvelle? Et, la question réduite à ces termes, où est le danger de voir le gouvernement abandonner le droit de surveillance et de haute protection que les lois lui confèrent en matière de donations?

Qu'on veuille bien se reporter à l'article 3 de l'ordonnance, on y verra que c'est au moyen *du versement d'un capital* que s'acquiert la concession ; que c'est le tiers de ce capital qui revient aux pauvres ou aux hôpitaux, qu'il s'agit donc uniquement ici d'une somme d'argent, d'un don manuel, en un mot, d'une simple aumône, et non pas d'une donation d'immeubles, ni de rien qui y ressemble.

On remarquera, d'ailleurs, que l'article 1er de l'ordonnance du 2 avril 1817 a déjà été gravement modifié par l'article 48 de la loi municipale du 18 juillet 1837, qui remet aux préfets le soin d'autoriser l'acceptation des dons et legs faits aux communes, quand il s'agit d'objets mobiliers ou de *sommes d'argent* qui n'excèdent pas 3,000 fr. La raison d'analogie n'est donc pas ici sans force.

Est-ce à dire qu'à la faveur de cette exception, des particuliers pourront engager leur fortune et frustrer leurs héritiers par des libéralités qui dépasseraient toutes les bornes d'un acte de bienfaisance? mais ce serait faire injure au discernement de MM. les préfets et trop peu compter sur leur intelligence, que de douter qu'en pareil cas ils ne s'empressassent d'en référer à l'autorité supérieure.

Il n'y a donc, selon nous, ni sous le rapport de la légalité, ni quant aux résultats qu'elle doit produire, vu d'ailleurs l'extrême rareté des cas, aucun inconvénient réel à craindre de cette disposition de l'instruction du 30 décembre 1843.

A l'égard des frais que les communes auront à supporter dans ce cas, il ne peut être question que des frais matériels tels que creusement des fosses et transport des restes, et, au besoin, des matériaux des tombes érigées sur les terrains abandonnés; toute dépense accessoire de pompe funèbre ou autre devant rester à la charge des familles.

X. *Tarifs de concessions remis à l'approbation des préfets.* Une importante innovation est introduite par l'article 7, titre IV, du nouveau règlement, dans l'instruction et l'homologation des demandes en autorisation d'établir des tarifs de concessions.

Jusqu'à présent, et en conformité de la circulaire ministérielle du 18 août 1837, chacune de ces demandes devait être soumise à la sanction royale. Il en était de même de toute demande de concession individuelle, lorsqu'il n'existait pas do tarif approuvé. Or, cette marche présentait des inconvénients assez graves, tant à cause des retards qui en résultaient pour l'obtention des autorisations réclamées, qu'en raison du surcroît de travail qu'occasionnait, pour les bureaux du ministère et pour le comité de l'intérieur lui-même, l'obligation de préparer et d'examiner des ordonnances spéciales à chaque affaire de ce genre, et, la plupart du temps, exigées pour des concessions d'un prix fort minime. La nouvelle disposition arrêtée a pour but de décentraliser l'action administrative dans ces sortes d'affaires, et de remettre à l'autorité préfectorale le pouvoir d'homologation réservé jusqu'alors à l'autorité souveraine.

Pour se conformer à cette disposition, les préfets doivent mettre les conseils municipaux en demeure de proposer des tarifs de concessions établis suivant les prescriptions de l'article 3 de l'ordonnance. Ces tarifs seront approuvées par les préfets pour les communes dont ils règlent les budgets; ils n'adresseront au ministre, pour être homologués par le roi, que ceux des villes dont le revenu excède 100,000 francs.

Il est toutefois entendu que ces fonctionnaires n'ont rien à prescrire en ceci d'une manière impérative aux administrations municipales, la loi du 18 juillet 1837 (art. 19, n° 1) laissant aux conseils municipaux l'initiative dans la création des recettes communales de toute nature; mais ils ne doivent pas négliger de leur représenter qu'il est de leur intérêt d'adopter un tarif général qui permette au maire de délivrer dorénavant, sans autre formalité, les concessions qui lui seraient demandées, et dont le produit peut, dans tous les cas, offrir une ressource précieuse aux communes.

XI. Enfin l'instruction du 30 décembre ajoute que les tarifs anciennement approuvés par ordonnances royales continueront d'être exécutoires, à moins que les conseils municipaux n'en votent la modification dans le sens du nouveau règlement.

XII. On a contesté aux communes le droit exclusif de délivrer les con-

cessions dans les cimetières lorsque le sol est la propriété d'un tiers. Le *Journal des Conseils de Fabrique*, notamment, a soutenu, dans sa 68e consultation (t. II, p. 176), que les fabriques ont le droit de faire les concessions quand le cimetière leur appartient. Mais la jurisprudence constante du ministère de l'intérieur, sanctionnée aujourd'hui par la loi d'attributions municipales (art. 31, n° 9), est contraire à cette prétention (1).

(1) Il est arrivé, en effet, que des fabriques ayant reçu, par legs ou donations régulièrement acceptés, des terrains affectés à l'usage des cimetières, avec la clause stipulée par le donateur d'y percevoir à leur profit le produit des concessions, se sont crues par là suffisamment autorisées à exercer ce droit à l'exclusion des communes.

Mais il s'agit ici de toute autre chose que de l'exercice ordinaire du droit de propriété. Il suffit d'examiner attentivement les principes de la législation, pour se convaincre que la faculté donnée aux communes de faire des concessions de sépultures privées dans les cimetières est un droit exceptionnel et spécial. Les cimetières ne sont pas des domaines utiles dont les administrations municipales mettent en ferme ou aliènent des parcelles pour le plus grand profit des finances communales; ces établissements ont, à cause même de leur destination religieuse, un caractère particulier d'utilité qui en soumet l'administration à des règles tout à fait à part. L'ordre des tombes, la remise en service des terrains après la consomption des corps, sont des mesures qui touchent aux sentiments les plus respectables de la famille, en même temps qu'elles intéressent la police locale et la salubrité publique. Aussi pourrait-on soutenir qu'en concédant une sépulture à un particulier, le maire fait un acte d'autorité municipale plutôt qu'un acte d'administrateur des biens de la commune. Considérer ces concessions comme des contrats translatifs de propriété serait donc s'écarter du véritable esprit de l'institution. Comment concilier d'ailleurs cette manière de voir avec la disposition du décret du 23 prairial an XII, qui exige, pour chaque concession, une fondation au profit des pauvres? S'il ne s'agissait que de l'exercice du droit de propriété, le législateur aurait-il pu y porter une atteinte aussi grave sans violer les principes de notre droit public? En imposant une pareille condition, les rédacteurs du décret de l'an XII ont eu évidemment cette pensée que les concessions dans les cimetières étaient un acte qui ne pouvait émaner que du pouvoir municipal; que le droit auquel elles étaient soumises était, à proprement parler, bien moins le prix du terrain qu'une taxe prelevée au profit de la commune, et dont la loi pouvait attribuer une partie aux établissements de bienfaisance, encore bien que ces établissement n'eussent aucun droit de proprieté sur le terrain concédé.

Objectera-t-on que le don a été fait avec la condition stipulée par le donateur que la fabrique fera les concessions à son profit? Mais évidemment le donateur n'a pu transférer à la fabrique plus de droits qu'il n'en avait lui-même, et il n'a pas pu lui attribuer le produit des concessions, que sa qualité de propriétaire du terrain ne lui aurait pas donné à lui-même le pouvoir de faire. Cette clause ne saurait donc avoir aucun effet contraire à la loi, et elle doit être simplement réputée non écrite aux termes de l'article 900 du Code civil.

Enfin, fera-t-on valoir cette considération que l'acte de concession a ete ap-

§ 2. — Règlements.

XIII. Il faut distinguer les règlements relatifs aux concessions dans les cimetières de ceux qui ont pour objet la police des lieux d'inhumation. Les premiers sont délibérés par les conseils municipaux comme se rattachant à une question qui intéresse les finances de la commune; les seconds sont de la compétence exclusive des maires, aux termes de la loi des 16-24 août 1790.

L'objet des règlements sur les concessions est d'en déterminer : 1° l'étendue; 2° le prix.

XIV. *Étendue.* Deux centiares ou mètres carrés, c'est-à-dire deux mètres de longueur sur un mètre de large, suffisent pour l'inhumation d'un corps, sauf l'espace à réservor au pourtour pour isoler les fosses. Le concessionnaire ne peut pas être tenu d'en acquérir davantage (*Avis du comité de l'intérieur* du 26 juin 1835); mais il peut lui être accordé une plus grande étendue s'il le demande, sauf à la commune à augmenter progressivement le prix de chaque concession de deux mètres ajoutée a la première. (*Le ministre de l'intérieur au préfet de la Côte-d'Or*, 19 novembre 1838, et autres espèces.) C'est au règlement à prévoir ce cas, et à stipuler les conditions en conséquence.

---

prouve implicitement par l'ordonnance qui a autorisé la fabrique à accepter la donation. Mais cette prétention n'est pas soutenable. C'est une erreur grave en droit que d'avancer que les ordonnances qui autorisent les communes ou les établissements publics à accepter des libéralités, emportent approbation implicite des clauses des contrats ou testaments. Ce système serait en opposition avec les principes du droit civil, en ce qu'il donnerait à l'administration le pouvoir exorbitant de valider ce que la loi civile a declaré nul, et enlèverait aux tribunaux ordinaires la connaissance des questions qui doivent être de leur compétence. La pratique est d'ailleurs en ce point d'accord avec la raison de droit. Tous les jours les tribunaux ont à apprécier, et ils annulent souvent des testaments et des donations dont l'acceptation a été autorisée par ordonnance royale, et cela est dans l'ordre; car le gouvernement, en accordant aux établissements l'autorisation nécessaire pour accepter, ne fait autre chose qu'un acte de haute tutelle. Il autorise un mineur à agir; il le relève de l'incapacité légale où le place son état de minorité, mais sans approuver ce que n'aurait pas le droit de faire l'acte du donateur en lui-même. (*Le ministre de l'intérieur au préfet de la Gironde*, 10 octobre 1836.)

Nous ajouterons que la question a pu s'élever avant la promulgation de la loi municipale du 18 juillet 1837, parce que l'on pouvait alors, jusqu'à un certain point, se prévaloir du silence de la législation; mais que cette loi ayant établi formellement dans son article 31, n° 9, le droit exclusif des communes, il ne saurait y avoir aujourd'hui de contestation sérieuse sur ce point.

Toutefois, il ne faut pas perdre de vue que, d'après les termes du décret de prairial an XII, ce n'est qu'autant que le cimetière est suffisamment vaste pour les besoins de la population, qu'il y a lieu d'en réserver une partie pour les sépultures privées. Il pourrait arriver qu'en raison de l'exiguïté du cimetière, on ne pût disposer que d'un espace fort restreint pour cette destination. Dans ce cas, et si, faute de place suffisante, on ne pouvait admettre à la fois des concessions perpétuelles et des concessions trentenaires et temporaires, ces dernières devraient être préférées.

C'est ici le lieu de rappeler cette disposition prévoyante d'un avis du comité de l'intérieur du 29 novembre 1833 (*Gironde, Libourne*) :

« L'étendue à consacrer aux concessions doit être fixée de manière à ce qu'il soit réservé, pour les sépultures communes, un espace de terrain capable de suffire, dans les années mêmes où la mortalité dépasserait les limites ordinaires ; car si l'on consacrait aux concessions tout l'excédant du terrain strictement nécessaire pour l'exécution rigoureuse des dispositions du décret du 23 prairial an XII, l'espace réservé aux sépultures ordinaires pourrait devenir insuffisant dans un temps de maladies épidémiques ou contagieuses. »

XV. *Prix des concessions.* On doit consulter dans la fixation de ces taxes, nécessairement très-variables, outre l'importance et la population des localités, l'aisance relative des habitants, et, jusqu'à un certain point, l'étendue du cimetière, que des concessions à trop bas prix pourraient promptement envahir. Nous avons dit les raisons qui ne permettent pas de faire entrer en ligne de compte la valeur vénale du terrain ; et, en effet, si, comme nous l'avons établi tout à l'heure, le terrain a coûté mille francs l'hectare, le centiare ou mètre carré ne représentera que le dix millième de mille francs, c'est-à-dire 10 centimes, ce qui ne saurait, comme on voit, influer sur le prix de la concession. Que l'on décuple, si l'on veut, l'évaluation de l'hectare pour ce qui concerne les villes, la disproportion restera toujours la même.

XVI. Ceci nous conduit à examiner un point qui a donné lieu à quelque controverse. Il arrive assez fréquemment que des propriétaires de terrains contigus à des cimetières qui auraient besoin d'être agrandis, proposent aux communes de leur céder gratuitement une parcelle de leur champ, sauf une certaine étendue, qu'ils se réservent pour y fonder une sépulture de famille.

Ces offres sont ordinairement accueillies avec empressement par les administrations locales ; mais il faut se rendre bien compte de l'intérêt que les communes peuvent avoir à les accepter. Ainsi, suivant notre calcul, le taux moyen de l'hectare de terre labourable étant évalué à 1,000 francs, si la commune achetait de ses deniers la portion de terrain dont elle a besoin, elle ne la payerait guère plus de 10 francs l'are (ou les

cent mètres carrés); tandis que, converti en cimetière, le même terrain ne pourrait être concédé pour des sépultures privées à moins de 25 francs le mètre ; d'où il suit qu'en livrant une égale superficie à titre gratuit, mais sous la réserve d'une concession particulière, qui lui eût coûté 25 francs le mètre, le donateur reçoit en réalité beaucoup plus qu'il ne donne, sans compter que la part des pauvres, dont ceux-ci ne peuvent être frustrés, retombe nécessairement à la charge de la commune, à défaut du donateur concessionnaire.

Il ne faut donc pas moins que des raisons de convenance ou de nécessité bien évidentes, pour décider l'administration supérieure à sanctionner de pareils marchés ; et l'on doit reconnaître que, dans la plupart des cas, il est plus avantageux pour les communes de faire simplement l'acquisition du terrain nécessaire à l'agrandissement du cimetière.

XVII. Quelquefois aussi les concessionnaires offrent de faire à la commune et aux pauvres la rente du prix de leur concession ; en sorte que si le prix est fixé à 100 francs, c'est une rente de 5 francs qu'ils s'engagent à servir annuellement ; mais l'expérience a démontré que des rentes aussi faibles, qui se subdivisent encore par l'effet des successions et des partages, sont en général d'une rentrée difficile, et finissent par devenir *plus* onéreuses que profitables aux communes, en raison des frais que celles-ci sont obligées de faire pour en assurer le recouvrement. Il n'y a donc pas lieu d'accueillir de semblables propositions.

L'ordonnance du 6 décembre exige, article 3, le versement d'un *capital*. Cette condition est de rigueur.

Lorsque le montant de la concession, y compris la fondation, a été versé à la caisse municipale, la commune n'a plus rien à exiger du concessionnaire à quelque titre et sous quelque prétexte que ce soit ; ce serait donc à tort qu'elle prétendrait lui imposer une rétribution particulière pour la construction d'un monument ou la pose d'une pierre tumulaire, ou autre signe indicatif de sépulture.

XVIII. A plus forte raison ne doit-on rien exiger pour le placement d'une pierre sépulcrale ou signe quelconque sur une tombe classée dans les sépultures ordinaires, cette faculté étant de droit commun. (*Décret* du 23 prairial an XII, art 12.)

Il n'est pas ici question de la rétribution à payer pour le creusement des fosses et qui est tout à fait à part : c'est le prix d'un service spécial dû par le concessionnaire, comme par tous ceux qui réclament l'usage du cimetière, à l'exception des indigents qui sont enterrés gratuitement. Au surplus, cette rétribution fait partie des frais de transport des corps, aux termes de l'article 10 du décret du 18 mai 1806 (1).

(1) (4e série, bull. 91.) « Art 10. Dans les communes populeuses où l'éloi-

Quant aux prix des concessions, une fois arrêtés, ils doivent être les mêmes pour tous. « On ne pourrait soumettre les individus non domiciliés dans la commune à payer plus cher que les habitants; une semblable inégalité dans le tarif serait aussi injuste qu'inusitée. » (*Avis du comité de l'intérieur*, du 10 février 1835.)

§ 3. — Formes à suivre.

XIX. Quand il n'existe point de règlement arrêté, les demandes en concession doivent être adressées par le pétitionnaire, avec ses offres écrites, au conseil municipal qui en délibère et décide s'il y a lieu d'accorder la concession, en déterminant, dans ce cas, les conditions à imposer et le prix à verser dans la caisse municipale, tant pour le compte de la commune que pour celui du bureau de bienfaisance ou de l'hospice.

Cette délibération est transmise au préfet par la voie hiérarchique avec les renseignements nécessaires sur la contenance du cimetière, le terme moyen des décès par année, etc., et il est statué par décision préfectorale.

XX. S'il s'agit de faire approuver, par ordonnance royale, un règlement général sur les concessions, ce qui ne s'applique plus aujourd'hui qu'aux villes qui ont plus de 100,000 fr. de revenus (*Ordonn.* du 6 décemb. 1843, art. 7.), l'initiative appartient encore aux conseils municipaux, qui délibèrent sur les dispositions à adopter, en se conformant aux principes dont l'exposé précède.

La délibération énonçant les conditions d'étendue, de prix, etc., admises par le conseil municipal, est également transmise par le préfet, avec son avis, au ministère de l'intérieur, ainsi qu'un plan du cimetière, l'état du nombre moyen des décès annuels, et tous les autres documents propres à éclairer le jugement de l'administration supérieure.

A ce sujet, un avis du comité de l'intérieur, du 18 avril 1834, porte qu'en aucun cas les concessions ne doivent être autorisées par le gouvernement à des prix inférieurs à ceux que le conseil municipal a fixés, à moins que celui-ci n'y donne son adhésion; car, dit le comité, le décret du 23 prairial an XII n'établit que la faculté et non l'obligation pour les communes, de faire des concessions de terrain pour sépultures particu-

---

gnement des cimetières rend le transport coûteux et où il est fait avec des voitures, les autorités municipales, de concert avec les fabriques, feront adjuger aux enchères l'entreprise de ce transport, des travaux nécessaires à l'inhumation et à l'entretien des cimetières. »

lières : on ne peut donc les obliger à en concéder, malgré elles, à d'autres conditions que celles qu'elles croient devoir y mettre. »

XXI. Mais nous nous permettrons de faire observer d'abord, que, selon l'interprétation reçue dans la langue du droit, ces termes du décret de l'an XII : *Il pourra être fait des concessions*, etc., créent effectivement, au profit des tiers, un droit subordonné à la seule condition que le cimetière aura une étendue suffisante; cette condition remplie, la faculté d'y posséder des sépultures privées rentre, à notre avis, dans le droit commun, et l'administration municipale ne pourrait légalement y opposer un refus dénué de motifs.

Il peut arriver d'ailleurs que des propositions tout à fait inadmissibles, présentées par des administrations locales, mettent l'autorité supérieure dans le cas d'insister pour obtenir des conseils municipaux, en les éclairant, qu'ils reviennent à des idées plus justes et plus conformes aux véritables intérêts de la commune.

La correspondance ministérielle atteste, en effet, que fort souvent des projets de règlement, paraissant inacceptables, sont renvoyés aux administrations locales avec invitation de les modifier dans le sens des règles que nous venons de retracer, faute de quoi le ministre refuserait de les soumettre à la sanction royale; ce qui est parfaitement dans les limites de son droit de haute tutelle.

XXII. Nous terminerons en faisant observer que les communes ne peuvent affermer le droit de faire des concessions dans les cimetières.

« Ces établissements, a dit le comité de l'intérieur dans un avis du 7 septembre 1822 (*Moselle, Metz*), ne peuvent jamais être l'objet d'une entreprise particulière; une pareille spéculation est repoussée par les convenances. »

(*Voir*, pour les questions de propriété, translation, etc., au chapitre 5 de la 1re partie, et à leurs dates les circulaires du 20 juillet 1841 et du 20 décembre 1843).

SECTION II.

CONCESSIONS DIVERSES.

§ 1er. — Concessions d'eau.

XXIII. Ces sortes de produits représentent le bénéfice que les villes peuvent retirer des travaux qu'elles feraient exécuter pour procurer de l'eau à domicile aux habitants, moyennant un prix d'abonnement déterminé en raison combinée de l'intérêt des fonds avancés pour dépenses de

premier établissement et des frais d'entretien et d'agence. C'est ici réellement une spéculation financière, et la seule peut-être à laquelle il soit permis légalement aux communes de se livrer. Il ne peut y avoir d'ailleurs de règle fixe de jurisprudence à l'égard de ces opérations dont l'utilité et la possibilité d'exécution ne sauraient être appréciées qu'à l'aide d'une connaissance exacte des intérêts, des besoins, et jusqu'à un certain point, des habitudes et des usages du pays.

XXIV. On doit toutefois distinguer le cas où les villes font exécuter les travaux à leurs frais et risques, de celui où elles ont recours à l'entremise d'un concessionnaire.

Dans ce dernier cas, l'administration locale ne peut que procéder par assimilation à d'autres opérations de nature analogue ; ainsi, une entreprise de ce genre se présente à peu près, du moins quant au mode d'exécution, dans les mêmes conditions que celles d'une halle par exemple, sauf, en ce qui concerne l'instruction de l'affaire, les différences que comportent la nature et la destination des établissements.

Que si la ville fait établir à son compte et de ses deniers les aqueducs, réservoirs, conduites d'eau, etc., l'opération rentrera alors, quant aux détails d'exécution, dans la catégorie des travaux communaux ordinaires, sauf à régler, sur les bases indiquées plus haut, la quotité du prix d'abonnement à payer par chaque habitant à raison du volume d'eau dont il aura la jouissance.

XXV. Dans l'un comme dans l'autre cas, l'opération doit être autorisée par une ordonnance royale, sur le rapport du ministre de l'intérieur, auquel les propositions doivent parvenir accompagnées de l'avis des autorités administratives locales, et de tous les documents nécessaires comme éléments de décision.

XXVI. Les concessions d'eau peuvent aussi, selon les circonstances, et par raison d'analogie, être assimilées aux baux communaux ordinaires qui sont réglés par les dispositions combinées des articles 17, 18, 19, 20 et 47 de la loi du 18 juillet 1837 ; en sorte que, si la durée n'excède pas dix-huit ans, le préfet est compétent pour en prononcer l'approbation.

XXVII. Nous insistons sur ce point, que les concessions d'eau indiquées dans la loi comme sources de produits, ne peuvent s'entendre que de celles qui se font *à domicile*. En principe, la fourniture de l'eau nécessaire aux besoins journaliers des habitants d'une ville est une mesure dont l'autorité locale doit faire en sorte d'assurer gratuitement le bienfait aux citoyens. Il serait contraire aux règles d'une bonne administration, à moins de circonstances tout à fait exceptionnelles, d'établir une taxe pour la jouissance d'une fontaine publique. (*Le ministre de l'intérieur au préfet de la Sarthe,* 23 juin 1837.)

XXVIII. On tolère, il est vrai, dans certains cas, la perception d'un droit pour l'usage des lavoirs publics, mais c'est à titre de droit de place dans un local construit aux frais de la commune. Il n'en faut pas moins considérer que les lavoirs étant des établissements particulièrement utiles aux classes pauvres, l'usage en doit être plus spécialement gratuit. L'administration supérieure ne consentirait pas à ce que la jouissance d'un lavoir fût taxée dans une ville ayant des revenus suffisants pour subvenir à ses dépenses. Ce n'est que dans les petites communes, privées de toute autre ressource, qu'une semblable perception pourrait être autorisée par exception. (*Le ministre de l'intérieur au préfet de la Seine-Inférieure,* 20 février 1838.)

§ 2. — Enlèvement des boues et immondices de la voie publique.

XXIX. Si cette opération, qu'il faut considérer autant comme une mesure de police urbaine que comme un moyen d'accroître les recettes communales, offre souvent un produit assez considérable, quelquefois aussi elle n'est qu'une charge pour les communes qui sont obligées de payer pour le service du nettoiement des rues.

La circulaire du 14 avril 1812, sur la comptabilité des communes, s'exprimait ainsi au sujet de la *ferme des boues* :

« Un très-grand nombre de villes y trouvent un objet de recette : dans beaucoup d'autres, c'est une charge considérable pour elles. Je conçois que les localités établissent à ce sujet de grandes différences ; mais je sais aussi que le zèle des maires a, dans divers lieux, fait cesser cette charge ; et je vous prie de fixer de nouveau l'attention de ces fonctionnaires sur cet objet. »

XXX. Dans tous les cas, les marchés relatifs à l'enlèvement des boues doivent être passés avec publicité et concurrence dans les formes prescrites par l'ordonnance réglementaire du 14 novembre 1837. (*Voir* cette ordonnance et l'instruction du 9 juin 1838 à cette date.)

XXXI. *Fosses d'aisances, vidange.* Dans quelques villes, les administrations municipales se sont prévalu du pouvoir qui leur est confié par la loi des 16-24 août 1790, de régler tout ce qui touche aux intérêts de la salubrité, pour charger les entrepreneurs choisis par elles, de la vidange des fosses, à l'exclusion de tous autres.

Sans doute il appartient à l'autorité municipale de faire des règlements de police sur le mode d'exercice de certaines professions qui, si elles n'étaient point surveillées, pourraient devenir incommodes ou même dangereuses pour les habitants ; mais ce droit ne saurait jamais s'étendre

jusqu'à interdire ces professions à certaines personnes pour les attribuer exclusivement à d'autres, car ce serait constituer une sorte de monopole contraire aux lois, et violer le principe fondamental de la liberté de l'industrie. La circonstance que les villes tirent un profit de ces concessions ajouterait encore aux motifs qui doivent porter l'autorité supérieure à y refuser sa sanction, attendu que la raison de police paraîtrait n'être qu'un prétexte pour atteindre un but fiscal; et nous retombons ici dans le cas de l'application des observations que nous avons présentées p. 284 et 342, sur la distinction essentielle à faire entre les mesures qui ont pour objet la police locale et celles qui se rapportent aux intérêts financiers de la commune. (*Le ministre de l'intérieur au préfet de la Gironde*, 7 septembre 1837.)

XXXII. Mais lorsqu'une ville, en affermant le produit des vidanges, laisse en même temps aux propriétaires la faculté de faire exécuter sans frais le curage de leurs fosses, en leur réservant d'ailleurs le droit d'y faire procéder par eux-mêmes si bon leur semble, en se conformant aux règlements de police relatifs à ce service, tous les droits et tous les intérêts sont ainsi ménagés, et la mesure ne présente dès lors que des avantages qui doivent la faire adopter. (*Le ministre de l'intérieur au préfet de la Sarthe*, 31 décembre 1833.)

SECTION III.

DU PRODUIT DES EXPÉDITIONS DES ACTES ADMINISTRATIFS, DES ACTES DE L'ÉTAT CIVIL, ET DE CELUI DES AMENDES.

§ 1er. — Produit des expéditions des actes administratifs.

XXXIII. Ce produit est autorisé par l'article 37 de la loi du 7 messidor an II, et réglé par l'avis du conseil d'État du 4 août 1807, approuvé le 18 du même mois. (4e série, bull. 56.)

Il nous suffira de rapporter les termes de ce dernier acte :

« Vu, y est-il dit, l'article 37 de la loi du 7 messidor an II, portant :

« Tout citoyen pourra demander, dans tous les dépôts, aux jours et « heures qui seront fixés, communication des pièces qu'ils renferment : « elle leur sera donnée sans frais et sans déplacement, et avec les précau- « tions convenables de surveillance.

« Les expéditions et extraits qui en seront demandés seront délivrés à « raison de quinze sous du rôle. »

« Considérant que les administrations publiques expliquent diversement le vœu de la loi, en ce qui doit constituer les archives publiques,

ainsi que relativement à la nature des actes dont les expéditions ou extraits doivent être passibles de la taxe, et qu'il convient de fixer à cet égard les droits des citoyens et des administrations de préfectures, sous-préfectures et municipalités,

« Est d'avis : 1° que toutes les premières expéditions des décisions des autorités administratives de préfectures, sous-préfectures ou de municipalités doivent être, aux termes des lois, délivrées gratuitement ;

2° Que les secondes ou ultérieures expéditions desdites décisions, ou les expéditions de titres, pièces ou renseignements déposés dans les bureaux des administrations, doivent être payées au taux fixé par l'article 37 de la loi du 7 messidor an II ;

3° Que le présent avis doit être inséré au *Bulletin des lois*. »

XXXIV. Une circulaire du ministre de l'intérieur, en date du 4 mai 1808 (*Rec.*, t. II, p. 80), établit que le produit des droits d'expédition des actes administratifs, doit faire un objet de recette à ajouter au fonds dont les préfets, sous-préfets et maires peuvent disposer pour leurs bureaux, et que, « pour prévenir les abus, il est nécessaire de faire ouvrir, partout où besoin sera, un registre où ces recettes seront enregistrées, afin que nul ne puisse se les approprier indûment. »

Par une autre circulaire du 26 du même mois (*Rec.*, t. II, p. 86), le même ministre a statué « que les droits de cette nature, qui seront perçus au profit des communes, doivent figurer en recette au budget, ainsi que cela a déjà été décidé en ce qui concerne le produit de la délivrance des extraits des actes de l'état civil. »

§ 2. — Produit des expéditions des actes de l'etat civil.

XXXV. La perception de ce droit au profit des communes a été consacrée par les lois des 20 septembre et 19 décembre 1792, et 3 ventôse an III.

Il est de principe, aux termes de l'article 45 du Code civil, que toute personne peut se faire délivrer des *extraits* des registres de l'état civil par les dépositaires de ces registres.

XXXVI. Le droit à payer pour l'expédition de ces extraits est réglé par le décret du 12 juillet 1807, contenant un tarif gradué suivant la population des villes ou communes (1).

(1) Ce tarif doit se combiner avec les articles 62 et 63 de la loi du 28 avril 1816 sur le timbre. Le dernier de ces articles décide que toute expédition ou extrait d'acte dressé par les notaires, greffiers, etc., ne sera délivré que sur



L'article 4 de ce décret porte :

« Il est défendu d'exiger d'autres taxes et droits à peine de concussion.

« Il n'est rien dû pour la confection desdits actes et leur inscription dans les registres. »

XXXVII. Une circulaire du ministre de l'intérieur aux préfets, en date du 6 août 1807 (*Rec.*, t. II, p. 48), recommande à ces fonctionnaires de veiller à ce qu'un exemplaire du décret du 12 juillet soit constamment affiché en placard dans les bureaux de l'état civil des mairies.

Le ministre fait observer en même temps qu'il n'est dû aucun droit pour les deux publications de mariage qui se font dans chacune des municipalités où résident les parties, parce que ces publications sont dans les devoirs gratuits des officiers publics ; mais que les parties doivent rembourser le prix du timbre de chaque affiche ; enfin que, relativement à ces publications et affiches, les parties ne doivent aucun droit d'expé-

---

papier d'un franc vingt-cinq centimes ; d'où il résulte que le tarif en question est modifié comme il suit :

Pour chaque expédition d'un acte naissance, d'un acte de décès ou de publication de mariage..	» fr.	30 c.
Plus, pour droit de timbre (au lieu de 85 centimes)..........	1	25
	1	55
Pour celle des actes de mariage et de divorce...............	»	60
Timbre..........	1	25
	1	85
Dans les villes de 50,000 âmes et au-dessus, pour chaque expédition d'actes de naissance, de décès et de publication de mariage.	»	50
Timbre..........	1	25
	1	75
Pour celle des actes de mariage, d'adoption et de divorce......	1	»
Timbre..........	1	25
	2	25
A Paris, pour chaque expédition d'acte de naissance, de décès et de publication de mariage..................................	»	75
Timbre..........	1	25
	2	»
Pour celle des actes de mariage, de divorce et d'adoption.....	1	50
Timbre..........	1	25
	2	75

dition à la municipalité où le mariage doit être proclamé, puisque cette expédition n'est point nécessaire et n'est pas délivrée; mais qu'elles doivent payer cette expédition pour chacune des autres municipalités où les publications et affiches ont eu lieu parce qu'elle leur est effectivement délivrée, comme moyen de justification de l'observation des formalités prescrites.

XXXVIII. Suivant une autre circulaire du 30 juillet de la même année (*Rec.*, t. II, p. 47), les extraits des actes de l'état civil ne peuvent être délivrés par des employés de mairie, qui se rendraient passibles de poursuites s'ils y apposaient leur signature. (*Voir* la note de la page 24.)

XXXIX. Sont exemptes de la formalité du timbre les expéditions demandées par des fonctionnaires publics pour le service de l'administration. (*Loi* du 13 brumaire an VII, art. 16) (1).

Les expéditions destinées à des indigents sont également délivrées gratis.

On lit dans l'instruction générale des finances du 17 juin 1840, article 793 :

« Ces droits étant perçus par les employés des municipalités, le produit doit être versé, à la diligence des maires, dans les caisses municipales. Les receveurs municipaux doivent réclamer ce versement à l'expiration de chaque trimestre. »

§ 3. — Produits des amendes.

XL. Un décret impérial du 17 mai 1809 a statué à cet égard en ces termes :

Art. 1er. L'administration de l'enregistrement et des domaines cessera de faire verser par ses préposés, dans les caisses communales, le montant des amendes de police municipale, correctionnelle et rurale qui auront été recouvrées depuis le 1er janvier dernier.

« Art. 2. A compter de la même époque, les attributions des communes dans les amendes seront des deux tiers du produit net.

« Art. 3. L'autre tiers de ce produit sera attribué aux hospices du chef-lieu du département.

« Art. 4. Les inspecteurs de l'enregistrement feront compter les receveurs de la totalité de ces amendes, et en verseront le produit net, avec

(1) La cour de cassation a décidé, par un arrêt du 6 novembre 1832, que les conseils de fabrique, n'étant pas des administrations publiques, ne pouvaient profiter de cette exception.

le décime par franc ; savoir, pour les deux tiers du principal revenant aux communes et pour la totalité du décime, à la caisse du receveur général du département ; et pour le tiers affecté à la nourriture des enfants abandonnés, dans celle du receveur de l'hospice, ainsi qu'il est prescrit par l'arrêté du 25 floréal an VIII.

« Art. 5. Les deux tiers du principal desdites amendes, versées à la caisse du receveur général, formeront un fonds commun qui sera réparti par le préfet sur ses mandats proportionnels aux besoins de chaque commune. »

XLI. Plus tard, est intervenu l'article 466 du Code pénal qui dispose que les amendes pour contravention de police, prononcées depuis 1 franc jusqu'à 15 francs inclusivement, seront appliquées au profit de la commune où la contravention aura été commise.

Il résultait, comme on voit, de cette disposition, une dérogation, en ce qui concerne les amendes pour contraventions de police, au décret de 1809.

XLII. Le conseil d'État fut saisi de la question, et, par un avis qui fut approuvé le 9 nov. 1814 (*Rec. des circ.*, t. II, p. 558), exprima l'opinion :

1° Que le produit des amendes en police correctionnelle doit être appliqué au profit des communes, conformément au décret du 17 mai 1809, auquel il n'a été formellement dérogé par aucun article du Code pénal ;

2° Que le produit de ces amendes, ainsi que celui des amendes pour contravention doit être appliqué au profit de la commune dans laquelle le délit ou la contravention a été commis, ainsi qu'il a été statué relativement aux amendes pour contravention par l'article 466 du Code pénal. »

Il est certain que cet article avait créé un droit nouveau en faveur des communes qui se trouvaient légalement en possession de la totalité du produit des amendes pour contravention, dont le décret de 1809 ne leur attribuait que les deux tiers.

XLIII. Mais la régie des domaines, chargée du recouvrement des amendes, ayant objecté que l'exécution rigoureuse de l'article 466 du Code pénal, suivant lequel le produit devait être appliqué spécialement à chaque commune, entraînait une comptabilité trop minutieuse et trop compliquée, en même temps que des frais de registres et d'écritures qui absorbaient souvent le montant des amendes prononcées, il a fallu pourvoir à la difficulté.

XLIV. Après une ordonnance du 19 février 1820, qui prescrivait des mesures transitoires, une règle définitive a été posée par celle du 30 décembre 1823 (bull., 1er sem. de 1824, n° 654), qui a statué (1) :

(1) « Art. 1er. Conformément à l'article 19 de la loi du 19 décembre 1790,

« Art. 4. Les amendes de police rurale et municipale qui seront recouvrées à compter du 1er janvier 1834, appartiendront exclusivement aux communes dans lesquelles les contraventions auront été commises : le tout ainsi qu'il est prescrit par l'article 466 du Code pénal.

« Le produit en sera versé dans leur caisse, distraction faite préalablement des remises et taxations des receveurs, sur les mandats qui seront délivrés au nom des receveurs municipaux, par les préfets, immédiatement après la remise ou la vérification des états de recouvrement.

« Art. 5. Les amendes de police correctionnelle qui seront recouvrées à compter dudit jour 1er janvier 1824, seront versees par les receveurs des domaines, distraction faite de leurs remises et taxations, et sur les mandats des préfets, délivrés également au vu des états de recouvrement au nom des receveurs des finances, à la caisse de ces derniers comptables, qui en feront recette distincte au profit des communes, comme des produits communaux centralisés à la recette générale de chaque département, pour être employés sous la direction des préfets.

« Art. 6. Le produit des amendes versé à la caisse des receveurs de finances formera un fonds commun qui sera tenu à la disposition des préfets, et qui sera applicable : 1° au remboursement des frais de poursuite tombés en non-valeurs, soit en matière de police correctionnelle, soit en matière de simple police ; 2° au payement des droits qui seront dus aux greffiers des tribunaux pour les relevés des jugements mentionnés en l'article 2 ; 3° au service des enfants trouvés et abandonnés jusqu'à concurrence du tiers du produit excédant lesdits frais ; 4° et pour les deux autres

---

les receveurs de l'enregistrement continueront de faire la recette des amendes prononcées tant par voie de police rurale et municipale que par voie de police correctionnelle, à la charge par eux d'en tenir une comptabilité distincte et séparée, d'en rendre compte annuellement aux prefets, et de leur transmettre, au mois de janvier de chaque année : 1° un état sommaire et divisé par commune, des sommes dont ils auront opéré le recouvrement dans le cours de l'année précédente, sur les amendes prononcées par voie de simple police ; 2° un état dressé dans la même forme, et presentant les recouvrements opérés sur les amendes de police correctionnelle.

« 2. Les greffiers des tribunaux seront tenus d'envoyer aux prefets, au commencement de chaque semestre, le releve des jugements portant condamnation d'amendes et rendus dans le cours du semestre précédent, pour servir à contrôler les états de recouvrement produits par les receveurs.

« 3. Pourront en outre, les prefets, faire verifier, quand ils le jugeront convenable, soit par les inspecteurs généraux ou particuliers des finances, soit par les inspecteurs de l'administration de l'enregistrement et des domaines, les etats de recouvrement qui leur auront eté remis par les receveurs. Ces comptables seront tenus de donner aux inspecteurs désignés pour cette operation, communication de leurs registres et de toutes les pièces et documents qu'elle rendra necessaires. »

tiers, aux dépenses des communes qui éprouveront le plus de besoins, d'après la répartition qui en sera faite par les préfets, et, par eux, soumises dans le cours du premier semestre de chaque année à l'approbation de notre ministre secrétaire d'État de l'intérieur.»

XLV. Ainsi, il résulte de cette ordonnance, pour les receveurs des domaines chargés de poursuivre le recouvrement des amendes de police municipale, l'obligation d'en tenir une comptabilité distincte et séparée de celle des amendes prononcées par voie de police correctionnelle; de transmettre au préfet, au mois de janvier de chaque année, un état sommaire, et par commune, des sommes recouvrées dans le cours de l'année précédente, et de les verser dans les caisses communales, distraction faite de leurs remises et taxations, sur les mandats qui en seront, par le préfet, délivrés an nom des receveurs municipaux.

XLVI. Elle oblige également les receveurs des domaines à remettre, chaque année, au préfet, un état particulier des amendes prononcées par voie de police correctionnelle. Le Code pénal ne dérogeant point, pour leur application, aux dispositions du décret du 17 mai 1809, le produit doit en être versé, à l'instar des fonds de cotisations municipales, sur mandats du préfet par les receveurs des domaines, distraction faite de leurs remises et taxations, dans les caisses des receveurs de finances, où il forme un fonds commun applicable aux charges énoncées en l'article 6 de l'ordonnance, et pour l'excédant, aux dépenses des municipalités qui éprouvent le plus de besoins, et notamment à celles qui sont indiquées au dernier paragraphe de la circulaire du 29 mars 1820 (1), d'après la répartition qui en est soumise, dans le cours du premier semestre de chaque année, par le préfet, à l'approbation dn ministre de l'intérieur.

XLVII. Il est essentiel d'ajouter que les allocations provenant du fonds commun autorisé par le décret du 17 mai 1809 ne peuvent être appliquées qu'à des dépenses municipales de leur nature; que ce sont exclusivement les communes pauvres et sans ressources qu'il importe d'appeler aux répartitions, et que c'est au nom des receveurs municipaux des communes que les préfets doivent délivrer leurs mandats pour être par eux

(1) Le ministre, dans ce paragraphe d'envoi de l'ordonnance du 19 février 1820 de la circulaire que nous ne croyons pas nécessaire de reproduire *in extenso*, disait aux préfets :

« Je ne vous prescrirai rien sur la nature des dépenses auxquelles on pourrait, de préférence, appliquer les produits; toutefois, je vous ferai remarquer qu'il est des dépenses communes à plusieurs municipalités, telles que celles qui concernent les justices de paix, les dépôts de sûreté et les prisons communes de police municipale, auxquelles on pourrait en faire une juste et convenable application. »

employés, sur les ordonnances du maire, au payement des dépenses énoncées dans les états de répartition. (*Instruction du* 29 janvier 1824, *Rec.*, t. 5, p. 204.)

XLVIII. Le ministre adressait en outre aux préfets les recommandations suivantes : « Les dispositions des articles 2 et 3 (1) de l'ordonnance vous assurant tous les moyens de contrôle et de vérificatiou, je me bornerai à vous faire observer qu'aux termes des instructions du 11 janvier 1814 (2), vous aurez à pourvoir au payement des relevés qui vous seront adressés par les greffiers des tribunaux, dans la proportion des droits qui leur sont attribués par l'article 49 du décret du 18 juiu 1811. »

XLIX. Nous devons rappeler aussi que, par une instruction postérieure (la circulaire du 25 novembre 1836, sur le service des fonds de cotisations municipales (*Voir* à la fin du volume), il a été décidé que ce service, qui comprend la centralisation du produit des amendes à la caisse des receveurs des finances, sera fait gratuitement par les comptables.

En conséquence, le ministre de l'intérieur n'admet, dans les états de répartition soumis à son approbation, aucune remise ni taxation en faveur de MM. les receveurs généraux et particuliers. (*Voir* en outre la circulaire du 22 janvier 1840, à la fin du volume.)

L. Il arrive quelquefois que des préfets sollicitent l'autorisation de prélever sur les fonds des amendes certaines dépenses qui, bien qu'intéressant la généralité des communes de lour département, ne peuvent cependant être mises spécialement à la charge d'aucune en particulier.

Ces autorisations sont toujours refusées par la raisou que ce produit, appartenant aux communes, ne peut être employé sans le consentement des conseils municipaux dûment appelés à en délibérer. Quelque légitime que soit uue dépense faite ou proposée dans un but d'intérêt général pour les communes, elle ne saurait donc être régulièrement acquittée sur les fouds des amendes qu'autant qu'il y aurait vote favorable et unanime des conseils municipaux préalablement consultés; condition qui rend nécessairement tont prélèvement de cette nature fort difficile, sinon tout à fait impossible.

LI. Mais l'énoncé de la loi du 18 juillet 1837 donne lieu à une obser-

---

(1) *Voir* à la note de la page 398.

(2) Les greffiers ne sont pas tenus de délivrer gratuitement ces relevés. L'instruction du 11 janvier 1814 décide que les droits qui leur sont attribués par l'article 49 du décret du 18 juin 1811 (dix centimes) pour les expéditions, conformément à l'article 600 du Code d'instruction criminelle, seront payés à ces greffiers sur le produit des portions d'amendes à distribuer aux communes.



vation plus importante. En effet, le § 12 de l'article 31 parle seulement « de la portion que les lois accordent aux communes dans les produits des amendes prononcées par les tribunaux de simple police, par ceux de police correctionnelle et par les conseils de discipline de la garde nationale (1). »

Or, outre ces amendes, les lois accordent aux communes un tiers de celles qui sont prononcées en matière de grande voirie (*Décret* du 16 décembre 1811, art. 115), et moitié des amendes et confiscations pour contraventions aux règlements de l'octroi. (*Ordonnance* du 9 décembre 1814, art. 84, *voir* p. 318.)

On ne saurait néanmoins conclure du silence de la loi municipale à cet égard, que les communes ont cessé d'avoir droit à la portion des amendes que leur attribuent le décret du 16 décembre 1811 et l'ordonnance du 9 décembre 1814.

D'une part, les amendes en matière d'octroi étant prononcées soit par le tribunal de simple police, soit par le tribunal correctionnel, suivant les cas, elles rentrent par là même dans la catégorie de celles dont parle l'article 31. Quant aux amendes en matière de grande voirie, le décret de 1811 ne pourrait être considéré comme abrogé virtuellement qu'autant que la loi municipale aurait déclaré répudier toute perception communale autre que celles qui y sont spécialement énoncées; mais, loin de là, les dispositions générales de cette loi font clairement ressortir l'intention de maintenir toutes les dispositions antérieures qui assuraient aux communes un produit quelconque. C'est ainsi que le n° 8 de l'article 31 leur conserve expressément tous les droits légalement établis, le n° 12 le produit de toutes les taxes de ville et de police dont la perception est autorisée par les lois, etc.

Il faut donc reconnaître que si les attributions sur les amendes de grande voirie ne figurent pas dans la nomenclature des recettes ordinaires énoncées par la loi municipale, il n'en a pas moins été dans la pensée du législateur de maintenir les communes en possession de ce produit qu'elles doivent continuer de percevoir (1).

---

(1) L'analogie existant entre les amendes prononcées par les conseils de discipline de la garde nationale et les amendes de police municipale doit faire ranger les premières dans la classe des amendes de simple police; elles rentrent à ce titre dans les termes de l'article 466 du Code pénal, pour être appliquées au profit des communes où la contravention a été commise. (*Lettre du ministre de l'intérieur*, 27 juillet 1831.)

(2) Quelques auteurs font figurer, sur la foi de l'Instruction générale du ministre des finances du 15 décembre 1826, article 600, le produit des amendes pour contraventions aux lois sur le roulage parmi les recettes ordinaires des

LII. L'article 5 de la loi du 3 mai 1844 sur la police de la chasse attribue aux communes une ressource nouvelle qui devra figurer désormais dans leurs budgets et dans leurs comptes.

Ce produit, dit M. le ministre de l'intérieur dans son instruction du 20 mai sur l'exécution de cette loi, prendra rang parmi les recettes ordinaires, et formera, dans le budget, un article de recette spécial, sous le titre de : *Portion afférente à la commune dans le produit de la délivrance des permis de chasse.* M. le ministre des finances déterminera le mode et l'époque du versement de ce produit dans la caisse municipale.

L'article 19 de la même loi attribue également aux communes sur le territoire desquelles auront été commis des délits de chasse le montant des amendes prononcées contre les délinquants, déduction faite des gratifications accordées aux gardes et gendarmes, en vertu de l'article 10. Jusqu'ici ce produit était compris parmi les amendes de police correctionnelle, et se confondait dans le fonds commun, dont le tiers appartient aux hospices pour le service des enfants trouvés, et les deux tiers sont distribués en secours aux communes pauvres. Désormais, il devra être réuni aux recettes énoncées dans le nº 12 de l'article 31 de la loi du 18 juillet 1837, et qui se rapportent à *la portion que les lois accordent aux communes dans le produit des amendes prononcées par les tribunaux de simple police, par ceux de police correctionnelle, et par les conseils de discipline de la garde nationale.*

Malgré la confusion de ces diverses amendes en un seul article du bud-

---

communes. C'est une erreur. Il suffit, pour s'en convaincre, de se reporter au texte du décret du 23 juin 1806 (4ᵉ série, bull. 102) dont l'article 32 porte :

« Il appartiendra un quart dans les amendes à celui des agents qui l'aura constatée, et qui aura affirmé et déposé son procès-verbal. L'amende sera versée dans la caisse de la commune où la contravention aura été constatée. Les trois quarts seront versés, par le receveur de la commune, au receveur de l'enregistrement, et le dernier quart sera payé à l'agent qui aura constaté la contravention sur le mandat du préfet et sans autre forme. »

Evidemment, tout ce que cette disposition a voulu prescrire, c'est que l'amende serait versée dans la caisse communale comme étant la plus voisine du lieu de la contravention ; mais en ordonnant que le receveur municipal verserait les trois quarts au receveur de l'enregistrement, et payerait le quatrième à l'agent qui a constaté la contravention, il est clair qu'elle n'a nullement entendu en laisser une part quelconque à la commune.

Cette erreur, au surplus, a été reconnue et rectifiée par la circulaire du directeur de la comptabilité générale des finances, du 25 septembre 1827.

Il faut ranger aussi parmi les amendes attribuées aux communes celles qui sont prononcées envers les comptables en retard de présenter leurs comptes. (Art. 482 de l'*ordonnance* du 31 mai 1838, *portant règlement général sur la comptabilité publique.*)

get, il sera facile au préfet de reconnaître celles qui proviennent des délits de chasse, au moyen du compte détaillé que les receveurs de l'enregistrement et des domaines sont tenus de fournir, dans le cours de janvier de chaque année, des sommes qu'ils ont recouvrées au profit des communes pendant l'année précédente. MM. les préfets sont invités à adresser annuellement au ministre un état faisant connaître, par arrondissement, le chiffre exact des amendes de chasse, afin qu'on puisse se rendre compte d'une manière précise des effets résultant de l'exécution de la loi nouvelle et des ressources qu'elle procurera aux communes. Cet état contiendra aussi le relevé, par arrondissement, des sommes revenant aux communes sur le produit de la délivrance des permis de chasse.

Les dispositions des articles 2 et 3 de l'ordonnance du 30 décembre 1823 (*Voir* ci-dessus, page 398), qui fournissent à MM. les préfets les moyens de contrôler et de vérifier le travail des receveurs de l'enregistrement, sont applicables à cette nature de produit. (Se reporter, pour les détails de ce service, aux articles 795, 796 et 798 de l'instruction générale des finances du 17 juin 1840.)

Les communes emploieront à l'ensemble de leurs besoins les nouvelles ressources dont elles viennent d'être dotées, et auxquelles la loi n'assigne aucune affectation spéciale. Il n'est pas à craindre que ces ressources soient jamais dissimulées et donnent lieu à des comptabilités occultes, le préfet étant toujours à même d'en constater l'encaissement par les receveurs municipaux et d'en surveiller l'emploi, puisque c'est à lui qu'il appartient de délivrer les permis de chasse, et que, d'une autre part, la distribution des sommes entre les communes qui peuvent y avoir des droits ne saurait se faire que sur des états soumis à son contrôle et à son approbation.

CHAPITRE VII.

DES CONTRIBUTIONS EXTRAORDINAIRES, DU PRIX DES BIENS ALIÉNÉS, DU REMBOURSEMENT DES CAPITAUX ET RENTES, DU PRODUIT DES COUPES DE BOIS, DES DONS ET LEGS, DES EMPRUNTS ET DES RECETTES ACCIDENTELLES.

I. Ces divers articles de recette sont ceux que l'article 32 de la loi du 18 juillet 1837 qualifie *recettes extraordinaires*, et qui doivent être classés sous cette dénomination dans les budgets communaux : ils sont soumis à des règles administratives différentes selon leur nature ; c'est ce que nous allons examiner.

SECTION PREMIÈRE.

DES CONTRIBUTIONS EXTRAORDINAIRES.

§ 1er. — Distinction selon la nature des dépenses.

II. Ainsi que nous l'avons déjà fait remarquer, outre les cinq centimes additionnels affectés aux dépenses ordinaires, quand les communes n'ont pas déclaré leurs revenus suffisants (*Voir* page 255), outre les cinq centimes affectés à l'entretien des chemins vicinaux, les trois centimes applicables à l'instruction primaire et ceux qui sont destinés au salaire des gardes champêtres, d'autres impositions spéciales, notamment celles qui concernent les secours aux fabriques, l'indemnité de logement à payer aux curés et desservants, le traitement des vicaires, etc., toutes dépenses réputées obligatoires pour les communes, en cas d'insuffisance des revenus des fabriques, rentrent dans la même catégorie. (*Ibid.*)

III. Mais il en est quelques autres qui sont aussi classées parmi les recettes ordinaires, bien qu'elles soient, au fond, et malgré leur caractère de permanence, réellement extraordinaires et facultatives. Telles sont les impositions pour suppléments de traitement aux curés, desservants et instituteurs primaires, le traitement des institutrices et autres dépenses analogues, c'est-à-dire annuelles et fixes de leur nature. (*Ibid.*)

Nous avons dit qu'il doit être procédé à l'égard de ces dernières comme pour les impositions extraordinaires proprement dites.

IV. C'est le cas d'observer la distinction qui résulte de l'article 40 de la loi municipale ainsi conçu :

« Les délibérations du conseil municipal concernant une contribution extraordinaire destinée à subvenir aux dépenses obligatoires ne seront exécutoires qu'en vertu d'un arrêté du préfet, s'il s'agit d'une commune ayant moins de cent mille francs de revenus, et d'une ordonnance du roi s'il s'agit d'une commune ayant un revenu supérieur.

« Dans le cas où la contribution extraordinaire aurait pour but de subvenir à d'autres dépenses que les dépenses obligatoires, elle ne pourra être autorisée que par une ordonnance du roi, s'il s'agit d'une commune ayant moins de cent mille francs de revenus, et par une loi, s'il s'agit d'une commune ayant un revenu supérieur (1). »

V. En général toute dépense extraordinaire, telle qu'acquisitions d'immeubles, construction d'édifices, percements de rues, établissement de fontaines publiques et autres opérations d'une utilité constatée, et auxquelles la commune est reconnue hors d'état de pourvoir sur l'excédant de ses revenus, peut motiver la proposition d'une imposition extraordinaire. C'est l'autorité supérieure qui est juge de la nécessité des opérations projetées, aussi bien que de celle de recourir à la voie d'une imposition extraordinaire, à défaut de tout autre moyen.

Toute proposition d'imposition extraordinaire dont la nécessité n'est pas clairement justifiée doit être repoussée. Il est d'ailleurs des dépenses de telle nature qu'elles ne sauraient admettre le recours à ce mode de payement.

VI. *Impositions pour secours aux indigents.* Ainsi l'autorité supérieure ne pourrait accueillir une demande en imposition ayant pour but de distribuer des secours aux indigents d'une commune. En effet, la charité étant un devoir purement moral, elle est par cela même essentiellement volontaire, et la loi n'en peut faire une obligation à personne ; or, en imposant une commune pour une dépense de cette nature, ce serait forcer tous les habitants à y contribuer, jusqu'aux familles même les plus voisines de l'indigence, ce qui est inadmissible. Une autre raison, non moins grave, c'est qu'une distribution de secours individuels, en dehors

(1) Aux termes de l'article 33, le revenu d'une commune est réputé atteindre cent mille francs lorsque les recettes constatées par les derniers comptes se sont élevées à cette somme pendant les trois dernières années. Cette disposition doit être rigoureusement appliquée; et si une commune ayant cent mille francs de revenus demande à s'imposer extraordinairement, la circonstance que l'accroissement de ses revenus jusqu'au chiffre de cent mille francs date de moins de trois années, suffit pour justifier le recours à une simple ordonnance royale. (*Ordonnance* du 18 juin 1839 ; *Gard ; Alais.*)

de l'action régulière des établissements de bienfaisance, tendrait à créer en France une sorte de taxe des pauvres, et si les principes d'une bonne administration s'y opposent, la prudence commande aussi de ne pas s'engager dans une pareille voie.

L'expérience a prouvé d'ailleurs que le seul moyen de soulager efficacement les classes pauvres, c'est de leur fournir des moyens de travail. L'autorité municipale doit donc être invitée, en pareil cas, à recourir à la charité privée pour accroître les ressources du bureau de bienfaisance, et à user des moyens que mettent à sa disposition les lois relatives à l'administration des secours publics. (*Le ministre de l'intérieur au préfet de Seine-et-Oise*, 18 décembre 1838, et autres espèces.)

VII. *Imposition pour opérations cadastrales.* Il n'est point dû d'indemnité aux classificateurs du cadastre. En cas de refus des propriétaires appelés par les conseils municipaux pour concourir aux opérations cadastrales, un expert salarié, nommé par le préfet, procède seul aux opérations du classement ; mais, dès que les propriétaires ont accepté cette mission, elle est toute gratuite à leur égard. Il n'y a donc pas lieu d'autoriser une imposition extraordinaire pour indemniser les classificateurs du cadastre. (*Avis du comité de l'intérieur*, du 22 janvier 1836) (1).

---

(1) Nous croyons devoir ici reproduire *in extenso* un avis du 24 mai 1833, dans lequel les comités de l'intérieur et des finances ont consacré dans cette matière un point de doctrine qu'il était utile de bien fixer.

« Les membres du conseil d'État composant les comités réunis de l'intérieur, du commerce et des finances, consultés sur la question de savoir s'il y a lieu d'autoriser la commune de Broye, département de Saône-et-Loire, à s'imposer extraordinairement pour payer les frais de refonte du cadastre, vu... les lois des 15 septembre 1807, 15 mai 1818 et 31 juillet 1827, et l'ordonnance royale du 3 octobre 1821 ;

« Considérant que les opérations cadastrales de la commune de Broye ont été faites en exécution des lois et ordonnances sur la matière; qu'il peut résulter de ces opérations des droits individuels pour les habitants dont les propriétés ont été mises dans telle ou telle classe, que ces droits ainsi constitués ne peuvent être détruits que par une décision contentieuse ; — que le cadastre fait en exécution des lois et ordonnances sur la matière ne peut être annulé par voie administrative; — que, dans l'état, avant d'examiner s'il y a lieu d'autoriser une imposition extraordinaire pour payer les frais de refonte du cadastre, il faut que la question préalable de savoir si le cadastre doit être annulé soit décidée contentieusement ;

« Sont d'avis qu'il n'y a lieu, quant à présent, d'autoriser la commune de Broye à s'imposer extraordinairement pour payer les frais de refonte du cadastre. »

Assez souvent, en effet, les communes réclament contre les opérations cadastrales comme lésant leurs intérêts. Lorsque la refonte de ces opérations a démontré que les réclamations étaient mal fondées, nul doute que les communes

VIII. *Imposition pour dépenses diverses.* Il n'y a pas lieu non plus à imposition pour l'habillement des tambours de la garde nationale. (*Le ministre de l'intérieur au préfet de l'Aisne*, 13 février 1834.) Mais les communes peuvent s'imposer pour achat de casques, haches et équipement à fournir aux sapeurs-pompiers. (*Avis du comité de l'intérieur*, du 5 mai 1835. *Seine-et-Marne; Lisigne, Sognolle* et *Blandy*.) La raison d'utilité justifie d'elle-même cette distinction.

Un abonnement à des journaux ne saurait justifier une imposition communale. (*Le ministre de l'int. au préfet de la Dordogne*, 10 juillet 1839.)

Une commune ne peut s'imposer pour remplacer la prestation en nature; car la prestation est une obligation qui frappe sur l'habitant et non sur le propriétaire, et l'on ne pourrait, sans en dénaturer le caractère, demander à la généralité des contribuables ce qui n'est dû que par la personne du domicilié. (*Décisions diverses.*)

Il a été également décidé que les communes ne doivent pas s'imposer

---

ne doivent en supporter les frais; mais doit-il en être de même s'il est prouvé que le premier travail était fautif? Si les opérations ont été reconnues mal faites, la commune lésée n'a-t-elle pas eu raison de réclamer, et peut-on équitablement la rendre passible du redressement des erreurs que sa plainte a fait découvrir?

D'après la loi du 31 juillet 1821, les dépenses du cadastre sont payées sur les fonds alloués par les conseils généraux, et sur la part que les départements reçoivent dans le fonds commun. Ainsi les communes sont associées dans chaque département pour subvenir aux dépenses qu'exigent les travaux d'art et d'expertise. Cette dernière opération est confiée à des propriétaires de la commune délégués par le conseil municipal et les plus haut taxés. Les agents des contributions directes n'interviennent que pour assister ces propriétaires et pour faire les écritures, en sorte que c'est la commune elle-même qui exécute le travail. S'il arrive qu'il soit défectueux et qu'il faille procéder à une nouvelle expertise, la commune ne saurait donc être fondée à demander que l'association supporte l'augmentation de dépenses qui en résulte; elle a reçu la part qui lui était due, et la réparation des erreurs qu'ont pu commettre ses mandataires la regarde exclusivement. Telle est la jurisprudence constamment suivie par l'administration centrale des contributions directes. Aucune reconfection d'expertise n'est, du reste, autorisée qu'après que le conseil municipal, renforcé des plus imposés, *s'est engagé à en payer les frais*. (*Le ministre des finances au ministre de l'intérieur. Loire*, 28 novembre 1839.)

Dans tous les cas, il faut, comme l'établit l'avis ci-dessus rappelé des comités de l'intérieur et des finances, que préalablement la question d'opportunité de la révision ait été décidée par la voie contentieuse.

Il a d'ailleurs été établi que lorsqu'une commune est distraite d'une autre section de commune à laquelle elle était réunie, les frais de la division de la matrice cadastrale doivent être supportés par la section qui a demandé la distraction et qui est, par conséquent, présumée y avoir le plus d'intérêt. (*Le ministre de l'intérieur au préfet du Puy-de-Dôme*, 25 octobre 1833.)

pour acquitter une subvention à des travaux de routes royales. (*Avis du comité de l'intérieur* du 12 août 1834. *Basses-Alpes; Lagrave.*)

IX. ***Imposition pour déficit des dépenses ordinaires.*** Lorsqu'il y a lieu de pourvoir, par la voie d'une imposition extraordinaire, au déficit des dépenses ordinaires qui s'applique à leur ensemble, pour quelle nature de dépense doit-elle être votée de préférence? Il n'est pas indifférent, en effet, que l'imposition soit votée plutôt pour le traitement de l'instituteur primaire, par exemple, que pour celui du garde champêtre, car, dans cette dernière hypothèse, la commune ne recevrait pas sur les fonds généraux de l'instruction primaire, ou sur ceux du département, la subvention qu'elle obtiendrait si l'imposition s'appliquait au traitement de l'instituteur. D'un autre côté, l'imposition affectée au traitement des gardes champêtres se reporterait sur la contribution foncière seulement, tandis que, dans l'autre cas, elle porterait sur les quatre contributions.

X. Il faut observer d'abord que les centimes additionnels votés en exécution de lois spéciales ne comptent pas dans le nombre des vingt centimes formant, aux termes des instructions, le maximum imposable pour dépenses facultatives, ainsi que l'explique la circulaire du 27 mars 1837 déjà citée; c'est-à-dire que les centimes affectés aux chemins vicinaux, à l'instruction primaire, au salaire des gardes champêtres, doivent rester en dehors du déficit à couvrir par l'imposition extraordinaire. En second lieu, il faut distinguer la portion du déficit afférente aux dépenses obligatoires de celle qui se rapporte aux dépenses facultatives. A cet effet, il convient d'additionner le montant des dépenses facultatives, puis d'en déduire le total du déficit : le reste forme la somme des dépenses obligatoires, dont l'imposition est autorisée par le préfet, et il est statué par ordonnance royale sur les dépenses facultatives distinctement établies. Si le total des dépenses facultatives égalait ou excédait celui du déficit, l'imposition serait entièrement du domaine de l'ordonnance (1).

La difficulté se résout donc en déduisant du déficit des dépenses ordinaires à couvrir par l'imposition, les dépenses auxquelles il doit être

---

(1) Exemple : Soit le déficit des revenus ordinaires à couvrir par voie d'imposition extraordinaires, de............................ 500 fr. » c.
En retranchant de cette somme les suppléments de traitement du desservant, de l'instituteur, et les autres dépenses facultatives, ensemble.. 400 »

le reste, de.. 100 »

constitue les dépenses obligatoires à autoriser par arrêté du préfet, tandis que les 400 fr. ne pourraient être imposés que par ordonnance royale.

pourvu en exécution des lois spéciales, et en distinguant, dans le déficit total, les dépenses obligatoires des dépenses facultatives, de manière que l'imposition extraordinaire s'applique à la différence et non à l'une des dépenses en particulier. (*Le ministre de l'intérieur au préfet du Gard*; 16 septembre 1837.)

XI. *Impositions pour contributions assises sur les biens communaux.* En se reportant à la loi du 26 germinal an XI, on voit qu'il s'agit d'une nature d'imposition toute spéciale, à laquelle ne peuvent s'appliquer les prescriptions de la circulaire du 27 mars 1837. En effet, aux termes de cette loi (*Voir* p. 252), les contributions dues par les communes pour les biens qu'elles possèdent, tels notamment quo les bois, pacages et marais communaux, doivent être réparties au marc lo franc des contributions foncière, personnelle et mobilière *des habitants ayant un droit égal à la jouissance*. Les articles 3 et 4 de la loi prévoient le cas où tous les habitants n'auraient pas un droit égal à la jouissance, et décident que, dans ce cas, les usagers supporteront seuls la contribution. Il n'y a donc aucune analogie entre les impositions destinées à couvrir ces sortes de dépenses et celles qui s'appliquent aux besoins ordinaires du service communal, puisque les premières sont personnelles à l'habitant qui exerce un droit de jouissance, tandis que les secondes affectent la propriété même en appelant le concours des propriétaires non domiciliés. Nous n'avons pas besoin d'ajouter que ces observations ne s'appliquent qu'aux biens laissés en jouissance commune, et qu'à l'égard des propriétés rurales ou autres, productives de revenus, elles rentrent nécessairement dans le droit commun, puisque leur conservation intéresse les forains comme les habitants eux-mêmes.

XII. *Dépenses obligatoires. — Compétence du préfet.* L'article 40 de la loi municipale peut-il s'interpréter en ce sens que, par leurs arrêtés, les préfets n'ont le pouvoir d'autoriser les communes à s'imposer extraordinairement que pour une année? Rien dans la loi ne semble justifier cette interprétation. En déléguant aux préfets la faculté dont il s'agit, elle a voulu seulement dispenser les communes de soumettre désormais à l'approbation du gouvernement les demandes d'impositions concernant les dépenses qu'elle a déclarées obligatoires, afin de mettre, dans le plus bref délai possible, à la disposition des communes les ressources nécessaires pour subvenir à des dépenses urgentes, et dont quelques-unes sont susceptibles de s'accroître par leur ajournement, comme, par exemple, les grandes réparations des édifices communaux. La délégation faite aux préfets a donc été entière, sans restriction ni réserve. Ces fonctionnaires ont été substitués à tous les droits exercés antérieurement par le gouvernement, et ne sont tenus qu'à l'observation des règles qu'il suit lui-même

pour ce qui concerne les dépenses facultatives. Or, aucune loi n'a restreint dans le cercle d'une année les autorisations d'imposition extraordinaire, pour quelque dépense que ce fût. Le gouvernement n'a jamais mesuré la durée de ces impositions qu'à l'étendue des besoins. Il les a toujours réparties sur un nombre d'années suffisant pour l'acquittement intégral des dépenses, en veillant seulement à ce que les termes à recouvrer n'excédassent pas une certaine quotité de centimes. Les seules impositions pour dépenses obligatoires qui soient circonscrites dans l'espace d'une année sont celles qui ont pour objet de couvrir l'insuffisance des recettes ordinaires affectées aux dépenses de même nature; mais cela résulte de ce que, chaque année, dans leur session du mois de mai, les conseils municipaux doivent, quand il y a lieu, pourvoir, par une imposition toujours minime, à maintenir l'équilibre des recettes et des dépenses municipales; et l'on ne saurait conclure de cette circonstance que toute imposition pour dépense obligatoire doit être renfermée dans la même limite, lorsque, d'ailleurs, à raison de sa quotité, la dépense ne peut être acquittée qu'au moyen de sa répartition sur plusieurs exercices : c'est dans ce sens que la loi du 15 mars 1818 a été exécutée dès le principe. Celle du 18 juillet 1837 n'y déroge nullement en ce point; elle n'a eu pour but que de transporter aux préfets une partie des attributions du gouvernement en matière d'impositions communales, et de décentraliser, à cet égard, l'action du pouvoir administratif au profit de la prompte expédition des affaires, mais sans rien changer du reste aux règles préexistantes. (*Le ministre de l'intérieur au préfet de la Marne*, 22 décembre 1837.)

XIII. *Règles générales.* Il demeure établi, comme règles générales de la matière, que les communes ne peuvent être autorisées à s'imposer extraordinairement que pour des dépenses qui réunissent ces principaux caractères d'être à la fois 1° à la charge de la commune; 2° d'une évidente nécessité; 3° d'une urgence telle qu'il ne soit pas possible d'attendre que les ressources ordinaires donnent le moyen d'y pourvoir; 4° autant que possible accidentelles et passagères, hors le cas où il s'agit de charges obligatoires et où la commune est dépourvue de tout autre moyen; car appliquer sans nécessité une imposition extraordinaire à des dépenses ordinaires, c'est épuiser des ressources que la loi a voulu évidemment réserver pour des cas exceptionnels. (*Avis divers du comité de l'intérieur*, rapportés par MM. Vuillefroi et Monnier, p. 192 et 193.)

XIV. « La tendance à faire des dépenses hors de proportion avec leurs revenus ordinaires, et à y suppléer par des impositions extraordinaires, se fait remarquer dans un grand nombre de communes; il est urgent d'opposer une digue à cette tendance, et de ne pas autoriser d'impo-

sitions destinées à des dépenses qui ne réunissent pas les conditions ci-dessus indiquées. » (*Idem*, 2 août 1833. *Seine-et-Oise; Saint-Gervais. Ibid.*)

§ 2. — Formes à suivre.

XV. Les formes dans lesquelles il doit être procédé sont spécifiées par l'article 42 de la loi municipale portant :

« Dans les communes dont les revenus sont inférieurs à cent mille francs, toutes les fois qu'il s'agira de contributions extraordinaires ou d'emprunts, les plus imposés aux rôles de la commune seront appelés à délibérer avec le conseil municipal, en nombre égal à celui des membres en exercice.

« Les plus imposés seront convoqués individuellement par le maire, au moins dix jours avant celui de la réunion.

« Lorsque les plus imposés seront absents, ils seront remplacés en nombre égal par les plus imposés portés après eux sur le rôle. »

Cette disposition a été diversement interprétée. Dans quelques départements, on a pensé que, pour mieux en assurer l'effet, il convenait de convoquer les plus imposés en nombre double, sauf à n'admettre à la délibération qu'un nombre égal à celui des conseillers municipaux en exercice.

XVI. Tel n'est pas, nous le croyons, le vœu de la loi. Ce n'est point sans dessein que le législateur s'est servi des mots : *seront appelés à délibérer*, au lieu de celui : *délibéreront*. Évidemment, ce qu'il a voulu, c'est que les contribuables intéressés fussent avertis et mis en demeure de prendre part à la délibération s'ils le jugent utile à leurs intérêts, et un délai de dix jours a été prescrit pour donner le temps aux propriétaires forains les plus éloignés de la commune de recevoir l'avertissement et d'y répondre. En un mot, ce qu'exige la loi, c'est que les plus imposés soient *convoqués* en nombre égal à celui des conseillers municipaux, et non pas qu'ils soient *présents* à la délibération ; ce qui d'ailleurs, quelque précaution qu'on prît, serait encore fort souvent impossible à obtenir. (*Le ministre de l'intérieur au préfet de l'Oise*, 26 juin 1839.) (*Voir* au surplus, à l'appendice, la circulaire du 14 février 1843, qui a réglé définitivement ce point.)

XVII. Dans le cas où la dépense à laquelle il s'agit de pourvoir au moyen d'une imposition extraordinaire n'intéresse qu'une section de la commune qui doit la supporter seule, les plus imposés à réunir au conseil municipal doivent être choisis exclusivement parmi ceux de la section. (*Avis du comité de l'intérieur* du 12 janvier 1831, et autres espèces.)

XVIII. Il est de principe que les plus imposés doivent assister en personne à la délibération, sans pouvoir se faire représenter par un mandataire. En effet, dès que la loi a décidé que ceux qui seraient absents seraient remplacés par les plus imposés venant à la suite sur les rôles, elle ouvre en faveur de ces derniers un droit qui ne peut leur être enlevé; elle exclut par une conséquence nécessaire les fondés de pouvoirs, qui seraient sans qualité pour participer au vote et dont la présence entacherait la délibération de nullité.

Des réclamations s'étant élevées contre l'application de cette règle de la part de quelques contribuables, tels que des veuves, des établissements publics, des administrations de sociétés anonymes, etc., le ministre de l'intérieur a soumis la question au conseil d'Etat en provoquant un avis de principes.

Le conseil d'Etat (séance du 21 décembre 1842), « Considérant que les plus imposés ne sont pas appelés comme adjoints aux conseils municipaux dans leur intérêt individuel et privé, mais pour donner plus de garantie aux intérêts généraux de la propriété;

« Que, dès qu'il s'agit de la défense d'intérêts généraux et publics, elle ne peut être confiée qu'à des personnes capables d'exercer par elles-mêmes leurs droits civils, et qu'en dehors des actions civiles pour lesquelles le tuteur, le curateur ou les administrateurs d'établissements publics sont chargés par la loi de représenter les mineurs, ils ne sauraient agir en leur lieu et place pour l'exercice des droits que les mineurs ne peuvent exercer eux-mêmes, »

A été d'avis :

« Que les plus imposés en état d'incapacité légale, tels que les mineurs et les interdits, les femmes mariées séparées de biens, les veuves, enfin les personnes morales, telles que les établissements publics, les sociétés anonymes, etc., ne sont pas admis à se faire représenter au conseil municipal, et qu'en conséquence ils ne doivent pas être convoqués. »

Cet avis a été approuvé par le ministre de l'intérieur, et une circulaire du 14 février 1843, en le notifiant aux préfets, trace la marche à suivre par les administrations municipales dans la convocation des plus imposés. Nous la recommandons, en raison de son importance, à l'attention des fonctionnaires municipaux. On la trouvera à sa date à la fin du volume.

XIX. Rappelons ici que toute délibération ayant pour objet une imposition extraordinaire affectée à une dépense quelconque, obligatoire ou facultative, exige l'appel des plus forts contribuables. Les seules impositions qui soient dispensées de cette formalité sont celles : 1° des cinq centimes spéciaux affectés à l'entretien des chemins vicinaux par l'article 2 de la loi du 21 mai 1836; 2° des centimes applicables au service de l'in-

struction primaire, et dont le maximum, déterminé annuellement par les lois de finances, ne peut excéder le nombre de 3 fixé par l'article 13 de la loi du 23 juin 1833. Nous ne parlons pas des cinq centimes ordinaires qui sont alloués de droit et sans délibération préalable.

L'article 42 de la loi du 18 juillet 1837 consacre eu termes absolus le principe de l'adjonction des plus imposés, et cet article n'est que la reproduction presque textuelle des articles 39 et 40 de la loi du 15 mai 1818, qui n'ont jamais reçu d'autre interprétatiou, bien qu'on observât dès cette époque, dans la pratique, la distinction que la loi a établie depuis entre les dépenses obligatoires et les dépenses facultatives. On ne sanrait tirer une induction contraire du silence que gardent sur ce point les articles 39 et 40 de la loi municipale, l'adjonction des plus haut taxés étant de droit, sauf les exceptions prévues et spécifiées par la loi elle-même.

Il demeure donc entendn que, pour toutes les impositions applicables aux dépenses du service mnnicipal, il doit être procédé, sauf les cas ci-dessus rappelés, sans distinction de ce qui est obligatoire ou facultatif, et que les plus forts contribuables doivent être convoqués dans l'une et l'autre hypothèse. (*Le ministre de l'intérieur au préfet du Haut-Rhin*, 31 mars 1838.)

XX. *Conditions de validité des délibérations*. En principe, ainsi que l'établit la circulaire du 27 mars 1837, les plus imposés adjoints an conseil municipal forment avec ce corps une seule et même assemblée soumise, qnant à ses réunions et à ses délibérations, à toutes les règles tracées par la loi du 21 mars 1831 aux conseils municipaux eux-mêmes. On doit donc conclure par induction du texte de l'article 25 de cette même loi, qui exige pour la validité des délibérations la moitié plus nn des membres du conseil municipal, qne dans les assemblées où seront appelés les plus imposés, il suffira de la présence d'un seul contribuable au delà du nombre des conseillers mnnicipaux en exercice pour que le vote soit régulièrement exprimé; de sorte que si, par une cause quelconque, l'assemblée ayant été complète ou seulement supérieure au nombre rigoureusement exigé, plusieurs de ceux qui en font partie venaient à se retirer ou refusaient de concourir au vote, la délibération n'en serait pas moins valable, pourvu que la réuniou eût été composée de la moitié plns un du nombre des appelés, et que l'imposition eût été votée par la moitié plus un des membres présents, sans distinction d'origine.

Dans le cas où la délibératiou aurait été rendue impossible, l'assemblée n'ayant pu se constituer régulièrement par suite de l'absence de plusieurs de ceux qui devaient y assister, il y aurait lieu, dans cette circonstance tout exceptionnelle, de lever la séance et de convoquer de nouveau les plus imposés. S'ils ne répondaient pas à ce second appel, il faudrait

alors les considérer comme absents dans le sens de la loi, et conformément à l'article 40 de la loi du 15 mai 1818, confirmé par l'article 42 de celle du 18 juillet 1837, le maire les remplacerait par les plus imposés portés après eux sur le rôle de la commune. (*Séance de la chambre des députés* du 31 mars 1838. Discussion sur une pétition dirigée contre la circulaire ministérielle du 27 mars 1837, que la chambre a reconnue conforme aux saines doctrines sur la matière.)

XXI. *Abonnements en remplacement des droits d'entrée sur les vendanges.* Doit-on admettre une exception pour les communes qui sont dans l'usage de profiter du bénéfice de l'article 40 de la loi du 21 avril 1832 (*voir* page 173), pour contracter avec la régie des contribntions indirectes des abonnements en remplacement des droits d'entrée sur les vendanges? Il s'agit ici d'une imposition tout exceptionnelle formellement autorisée par la loi du 28 avril 1816 (art. 73 et suiv.), et par l'article 40 de la loi du 21 avril 1832 qui s'y réfère. En conséquence, dès qu'il y a accord entre la commune et la régie, et que le traité a été régulièrement approuvé, l'engagement devient obligatoire comme dette exigible, aux termes de l'article 30 (n° 4) de la loi du 18 juillet 1837. Il n'y a donc plus à provoquer d'ordonnance royale, et il suffit de hâter l'approbation du traité pour que le préfet puisse ordonner, par un arrêté, la mise en recouvrement de l'imposition en temps utile. Il n'y aurait d'exception que pour les villes dont les revenus atteignent ou excèdent cent mille francs.

Nous croyons utile d'ajouter que dans ces sortes d'impositions le *maximum* de 20 centimes par franc du principal des contribntions directes, fixé par la circulaire du 27 mars 1837, peut être dépassé. Dès qu'il s'agit d'une conversion d'impôt, la contribution extraordinaire ne saurait avoir d'autre limite que le chiffre de l'impôt lui-même. (*Ibid.*)

XXII. La règle qui veut que les impositions extraordinaires soient réparties sur les quatre natures de contribntions directes s'applique également aux impositions représentatives du droit d'entrée sur les vendanges. On ne voit pas quels pourraient être les motifs d'nne exception à ce mode d'imputation, puisqu'il appelle chaque contribuable à supporter sa part proportionnelle de l'impôt à convertir. (*Ibid.*)

XXIII. *Listes des plus imposés; vérification par les directeurs des contributions.* Les circulaires des 18 avril 1824 et 29 avril 1826 (*Rec.*, t. 5, p. 219, et t. 6, p. 11), ont décidé que ces listes seraient déposées dans les bureaux de la sous-préfecture et au secrétariat de la préfecture, et affichées à la porte de la maison commune et de l'église paroissiale, quinze jours au moins avant la convocation du conseil municipal, et qu'enfin ces listes serait vérifiées, *autant que possible*, par le directeur des contributions directes. Cette disposition, en donnant toute facilité pour prendre

connaissance des listes et pour réclamer au besoin contre les erreurs qui pourraient être commises, paraît offrir une garantie suffisante. Les directeurs des contributions n'ayant pas les éléments nécessaires pour vérifier ces listes, on ne saurait exiger qu'ils en certifient l'entière exactitude; ce qui n'est d'ailleurs prescrit par aucune disposition légale, pas plus que pour les listes électorales et du jury. (*Le ministre de l'intérieur au préfet de Seine-et-Oise*, 29 juin 1839.)

XXIV. *Impositions pour condamnations judiciaires.* La loi du 18 juillet 1837 a tranché, par son article 58, une question qui avait été longtemps controversée, en décidant que la partie qui aura plaidé contre une commune, et obtenu sa condamnation, ne sera point passible des charges ou contributions imposées pour l'acquittement des frais et dommages-intérêts qui résulteraient du fait du procès. Mais cette exemption peut-elle s'étendre au représentant de la partie, c'est-à-dire à l'acquéreur de ses biens dans la commune? Le ministre de l'intérieur, consulté sur ce point, a répondu que l'exemption ne porte pas sur la propriété imposable ni même sur le propriétaire; elle ne s'adresse qu'à *la partie;* d'où il suit que là où la partie n'a plus d'intérêt au mode de répartition des charges ou impositions, il n'existe plus d'exemption. Le sieur N., qui a plaidé contre la commune, n'a aucun intérêt au dégrèvement des frais auxquels a donné lieu l'action relative à la propriété d'un immeuble qui n'est plus dans ses mains. D'un autre côté, le tiers acquéreur ne saurait être substitué aux droits d'exemption de la partie qu'il ne représente point: la vente ne lui a transmis en effet que les droits du propriétaire sur l'immeuble, et non ceux que la loi n'accorde qu'à la partie individuellement; il ne se distingue donc pas, dans sa possession, des autres propriétaires de la commune.

Ainsi la partie qui a plaidé contre la commune et obtenu sa condamnation, est dispensée, comme contribuable, de supporter aucune part des charges imposées pour l'acquittement des frais du procès et des dommages ou restitutions prononcés par le jugement, et cette solution est fondée sur le principe qui distingue, en pareil cas, le communiste de la partie; mais à notre avis, il en résulte une autre conséquence: c'est qu'il faut également quand la commune obtient gain de cause et qu'elle a néanmoins des frais à supporter qui exigent le recours à une imposition, distinguer le communiste de la partie, qui peut soutenir que, dans le système de la loi, elle est exempte de toute contribution aux frais du procès qu'elle a perdu, de même qu'elle l'eût été si elle avait triomphé.

C'est d'ailleurs au conseil de préfecture qu'il appartient en pareil cas de prononcer sur les prétentions qui s'élèvent, les questions d'impôt ne pouvant être résolues par de simples décisions administratives. (*Le ministre de l'intérieur au préfet du Calvados,* 30 novembre 1838.)

§ 3. — Assiette et limite.

XXV. *Assiette.* La loi du 15 mai 1818 a disposé, article 39 : « Dans le cas où les cinq centimes imposés pour les dépenses des communes étant épuisés, une commune aurait à pourvoir à une dépense véritablement urgente, le maire, sur l'autorisation du préfet, convoquera le conseil municipal et les plus forts contribuables aux rôles de la commune en nombre égal à celui des membres de ce conseil, pour reconnaître l'urgence de la dépense, l'insuffisance des revenus municipaux et des cinq centimes pour y pourvoir. »

Or, l'article 31 de la même loi décide que les cinq centimes affectés aux dépenses ordinaires porteront sur la contribution foncière et sur la contribution personnelle et mobilière seulement; d'où l'on avait conclu par analogie que les centimes additionnels pour dépenses extraordinaires devaient être également imposés au principal de ces deux contributions, à l'exclusion des portes et fenêtres et des patentes.

La raison de cette exclusion était que l'impôt des portes et fenêtres ne peut en général que donner un produit fort minime, et que celui des patentes n'étant entièrement connu que lorsque les derniers rôles supplémentaires ont été confectionnés, on ne saurait l'évaluer exactement à l'avance.

Il a donc été procédé pour l'assiette des centimes additionnels, sans distinction de nature de dépenses, soit ordinaires, soit extraordinaires, jusqu'au moment où de nouvelles dispositions législatives sont venues créer des exceptions que la loi du 15 mai 1818 n'avait pas prévues.

C'est ainsi que les lois de finances du 17 août 1835 (art. 4) et 18 juillet 1836 (art. 3) ont décidé que les centimes additionnels, applicables au service de l'instruction primaire, porteraient désormais sur les quatre natures de contributions.

La loi du 21 mai 1836 a statué de même (art. 2) à l'égard des centimes spéciaux affectés aux dépenses des chemins vicinaux.

Dès lors donc que des dispositions législatives aussi formelles avaient tranché la question, les raisons qui avaient prévalu dans l'esprit de l'administration contre la participation de l'impôt des portes et fenêtres et de celui des patentes tombaient nécessairement devant l'autorité de la loi.

Il arrive très-fréquemment d'ailleurs que les conseils municipaux votent à la fois et sans division des centimes additionnels applicables à des services divers; c'est ce qui a lieu, par exemple et le plus ordinairement, quand il s'agit de l'achat ou de la construction d'édifices destinés à réunir le presbytère ou la mairie avec l'école primaire ; d'où il suit qu'il de-

vient fort difficile, sinon même tout à fait impossible, de distinguer la part affectée à chaque service, et conséquemment la portion de l'imposition extraordinaire qui doit porter sur les seules contributions foncière, personnelle et mobilière, de celle qui frappe sur l'ensemble des quatre contributions directes.

Ces considérations parurent déterminantes, et le ministre de l'intérieur décida (circulaire du 27 mars 1837), après avoir pris l'avis de son collègue des finances, qu'à l'exception des impositions pour le salaire des gardes champêtres, qui ne doivent atteindre que la contribution foncière, toute imposition de centimes additionnels pour une dépense d'utilité communale serait désormais établie sur le principal des *quatre contributions directes de la commune.*

XXVI. Toutefois, nonobstant cette décision, des conseils municipaux ont insisté pour excepter du prélèvement une ou plusieurs des contributions directes, soit les portes et fenêtres, pour ménager les petits contribuables, soit les patentes, lorsqu'il s'agissait de dépenses entièrement étrangères aux intérêts du commerce local. Ces réclamations ont dû fixer l'attention de l'autorité supérieure, et le conseil d'État a été saisi de la question.

Nous croyons utile de donner *in extenso* l'avis qui est intervenu à ce sujet le 13 mars 1839 et qui fixe la jurisprudence sur le point dont il s'agit.

« Considérant, a dit le conseil d'État, que la loi du 11 frimaire an VII comprenait au nombre des recouvrements ordinaires des communes des centimes additionnels aux contributions foncière et personnelle, ainsi que le dixième du produit des patentes, et que la loi du 4 du même mois leur avait accordé la portion restée libre des cinq centimes affectés aux frais de rôle sur la contribution des portes et fenêtres; — Que la loi du 15 mai 1818 a non-seulement prorogé ces dispositions au profit des communes, en autorisant, par son article 27, le prélèvement de huit centimes sur le produit des patentes, et par son article 31 la perception des cinq centimes additionnels au principal des contributions foncière, personnelle et mobilière, mais encore a créé en leur faveur, par ses articles 39, 41 et 42, une nouvelle ressource pour subvenir à des dépenses extraordinaires et urgentes; — Que les articles 39, 41 et 42, qui donnent aux conseils municipaux, assistés des plus imposés, la faculté de voter, en cas d'insuffisance des revenus communaux, des centimes extraordinaires sans en exclure les deux autres, ne se réfèrent pas plus à l'article 31 qu'à l'article 27; qu'ils laissent ainsi toute latitude sur le choix des contributions qui doivent supporter ces centimes additionnels extraordinaires; — Que les lois de finances, pour conserver aux communes les bénéfices de ces

articles 39, 40 et 42, se sont successivement bornées à les déclarer non abrogées, sans y apporter aucune modification ;

« Considérant, à l'égard des centimes extraordinaires destinés à pourvoir aux dépenses relatives à l'instruction primaire et aux chemins vicinaux, que les lois du 17 août 1835 et 21 mai 1836 ont spécialement disposé qu'ils affecteraient à la fois les quatre contributions directes ; — Que ces exceptions ont été sanctionnées par les lois de finances postérieures, et notamment par celle du 14 juillet 1838 ;

« Considérant que l'article 39 de la loi du 18 juillet 1837 sur l'administration municipale ne confère au gouvernement le droit d'imposer d'office, par ordonnance royale, une contribution extraordinaire que dans le cas seulement où un conseil municipal se serait refusé à pourvoir aux moyens d'acquitter une dépense obligatoire ; — Que l'article 42 de la même loi ne fait que tracer les formes à suivre pour le vote des impositions extraordinaires et des emprunts dans les communes dont les revenus sont inférieurs à cent mille francs, mais n'indiquent nullement sur quel les contributions doivent peser ces centimes additionnels extraordinaires ; — Qu'ainsi il y aurait illégalité de la part du gouvernement à étendre d'office une imposition extraordinaire à une ou plusieurs des contributions directes sur lesquelles un conseil municipal n'aurait pas jugé convenable de la faire peser ;

« Est d'avis :

« 1° Que les centimes communaux extraordinaires, à l'exception de ceux pour lesquels des lois spéciales auraient déterminé un mode particulier de répartition peuvent être votés par les conseils municipaux assistés des plus imposés, conformément à l'article 42 de la loi du 18 juillet 1837, en addition au principal, soit des quatre contributions directes, soit d'une ou de plusieurs des mêmes contributions, sous la réserve toutefois du droit du gouvernement de s'opposer à ce qu'ils affectent telle ou telle nature de contributions ;

« 2° Que lorsque les conseils municipaux ont régulièrement voté une imposition extraordinaire et qu'ils l'ont imputée sur une ou plusieurs des contributions directes, le gouvernement n'a pas le droit de modifier cette imposition, sauf la faculté qui lui appartient de refuser l'approbation des délibérations. »

XXVII. Ainsi il demeure établi que le gouvernement reste juge de la convenance de faire porter l'imposition extraordinaire sur telle ou telle nature de contribution, et qu'il a le droit de repousser les demandes des administrations locales qui lui paraîtraient présenter des inconvénients sous ce rapport ; mais qu'il ne peut, contrairement au vœu des conseils municipaux régulièrement exprimé, étendre l'imposition à celles des con-

tributions qu'ils auraient spécialement exceptées. Dans ce cas seulement, l'autorité supérieure conserve son droit de représentation et de refus d'autorisation, s'il y a lieu, et c'est ainsi qu'il est procédé aujourd'hui.

XXVIII. Du reste, divers avis du comité de l'intérieur ont posé en principe qu'on ne saurait admettre une imposition qui porterait soit sur une seule contribution (27 janvier 1835), soit sur une seule classe de contribuables, les forains et les étrangers par exemple. (1er décembre 1826.)

Le principe qui régit les impositions, dit le comité, est l'égale répartition des charges publiques entre tous les contribuables, dans la proportion de leurs ressources. (30 janvier 1833.)

« Une imposition ne pourrait être établie sur les forains seulement sous le prétexte que les habitants auraient déjà contribué à la dépense par la vente des biens communaux. L'imposition doit être répartie, sans distinction, entre tous les contribuables, habitants ou forains, portés sur le rôle des contributions, et au centime le franc de ces contributions. »

Le principe est le même à l'égard des étrangers. En général, et sauf les charges relatives à la jouissance des biens communaux, pour toutes les autres dépenses du service communal, ces dépenses étant faites dans l'intérêt de tous, les étrangers et les forains doivent y contribuer comme les autres. (1er décembre 1826.)

XXIX. *Limite.* Nous devons encore ici nous référer aux dispositions de l'instruction ministérielle du 27 mars 1837, qui, conformément aux instructions précédentes (16 avril 1817, 18 mai 1818), a définitivement fixé à 20 centimes par franc du principal des contributions directes, la quotité des impositions extraordinaires qui peuvent être autorisées pour le service des communes, mais en laissant en dehors de cette limite, outre les cinq centimes ordinaires, les cinq centimes attribués aux dépenses des chemins vicinaux, les trois centimes relatifs au service de l'instruction primaire, et ceux qui sont affectés au salaire du garde champêtre.

XXX. On ne s'est écarté jusqu'ici de cette règle que dans des cas très-rares, et tout à fait exceptionnels. Quelques avis du comité de l'intérieur (20 juin 1823 et 6 février 1826) ont bien admis, il est vrai, que cette fixation n'était pas obligatoire lorsqu'il s'agissait d'acquitter des dettes exigibles ; mais il a reconnu aussi (23 août 1836) que le gouvernement ne pouvait autoriser l'établissement d'impositions locales dont l'effet serait d'épuiser la matière imposable, et, par suite, de nuire à la rentrée des contributions publiques.

XXXI. Cette dernière considération a presque toujours fait obstacle à ce que les impositions demandées s'étendissent au delà des vingt centimes,

pris comme limite du maximum imposable. Nous citerons toutefois comme exemple d'une dérogation spéciale à cette règle, une imposition autorisée, par ordonnance royale du 21 décembre 1838, pour l'établissement d'un chemin vicinal de grande communication dans l'arrondissement de Cambrai (Nord), et à laquelle diverses communes ont été admises, sur leurs demandes réitérées à contribuer dans des proportions diverses depuis 21 jusqu'à 40 centimes additionnels.

Mais cette exception et quelques autres que l'on pourrait citer, laissent subsister le principe dans toute sa force.

§ 4. — Impositions d'office.

XXXII. C'est le dernier paragraphe de l'article 39 de la loi municipale qui régit les impositions d'office.

« Si les ressources de la commune, dit ce paragraphe, sont insuffisantes pour subvenir aux dépenses obligatoires inscrites d'office, en vertu du présent article, il y sera pourvu par le conseil municipal, ou, en cas de refus de sa part, au moyen d'une contribution extraordinaire établie par une ordonnance du roi, dans les limites du maximum, qui sera fixé annuellement par la loi de finances, et par une loi spéciale, si la contribution doit excéder ce maximum. »

Les lois de finances du 14 juillet 1838 (art. 8) et 10 août 1839 (art. 4) ont fixé ce maximum, savoir : à dix centimes pour les dépenses obligatoires ordinaires, et à vingt centimes pour l'acquittement des condamnations passées en force de chose jugée.

XXXIII. Il est d'ailleurs procédé dans les mêmes formes que pour les autres impositions communales, quant à l'instruction qui doit précéder l'ordonnance du roi ; c'est-à-dire que le conseil municipal et les plus imposés doivent être convoqués suivant les règles posées par l'article 42 de la loi municipale.

« Lorsqu'après deux convocations successives faites à huit jours d'intervalle, et dûment constatées (dit l'art. 26), les membres du conseil municipal ne se sont pas réunis en nombre suffisant, la délibération prise après la troisième convocation est valable, quel que soit le nombre des membres présents. »

XXXIV. Dans le cas où les membres du conseil municipal en exercice et les plus haut taxés, convoqués en nombre égal, ne se présenteraient pas en nombre suffisant pour délibérer, ou ne répondraient pas à l'appel, il y aurait lieu à l'application de l'article 26 précité ; et la délibération prise après la troisième convocation serait valable, quel que fût le nombre

des membres présents, attendu qu'il est de principe que le conseil municipal et les plus imposés réunis ne forment qu'un seul et même corps délibérant, auquel s'appliquent nécessairement les dispositions qui régissent les conseils municipaux, agissant dans la sphère ordinaire de leurs fonctions.

En conséquence, et à supposer qu'il y eût absence complète des conseillers municipaux et des plus imposés, la proposition du maire (qui fait partie du conseil municipal) représenterait légalement la délibération; et, dans ce cas, la dépense étant obligatoire, le préfet serait compétent pour rendre exécutoire, par un arrêté, cette délibération, ou plutôt l'acte qui en tient lieu, conformément à l'article 40 de la loi.

XXXV. Ce n'est que dans le cas où il y a refus expressément formulé, soit de la part des membres présents, soit de celle du maire, à défaut d'autres appelés, que le préfet doit soumettre la délibération à l'autorité supérieure, pour qu'il soit statué par une ordonnance royale, aux termes de l'article 39. (*Le ministre de l'intérieur au préfet du Calvados*, 27 octobre 1838; *au préfet de l'Allier*,... 1839, et autres espèces.)

XXXVI. Souvent MM. les préfets se bornent à produire une proposition pure et simple tendant à faire ordonner l'imposition à prélever d'office; mais aux termes du 1er § de l'article 39, sur le refus du conseil municipal, ou à son défaut, l'allocation reconnue nécessaire à l'acquit de la dépense obligatoire doit être *inscrite au budget communal*, par un arrêté du préfet pris en conseil de préfecture, pour les communes ayant moins de 100,000 francs de revenus. La loi ne distinguant pas, cette formalité préalable doit être également observée lorsque, les ressources de la commune étant insuffisantes, il s'agit d'y suppléer par une imposition extraordinaire. Il est d'ailleurs nécessaire que le conseil municipal soit averti par cette sorte de mise en demeure, afin qu'il avise au parti à prendre.

Dans les deux cas, l'arrêté du préfet pris en conseil de préfecture, est donc un préliminaire indispensable; seulement, lorsqu'il y a insuffisance de ressources, le préfet doit, en provoquant auprès du ministre de l'intérieur l'ordonnance royale qui doit intervenir, joindre à sa proposition un avis en forme d'arrêté, motivé sur la situation financière de la commune, qui exige le recours à une imposition de centimes additionnels pour l'acquit de son obligation.

§ 5. — Pièces à produire.

XXXVII. *Imposition pour dépenses facultatives annuelles.* 1° La délibération du conseil municipal assisté des plus fort imposés;

2° Le certificat du receveur municipal constatant la situation financière

de la commune, et déclarant s'il existe ou non d'autres impositions à recouvrer concurremment avec celle qui est proposée ;

3° La copie du budget de la commune dûment certifiée :

4° L'avis du préfet énonçant le principal des quatre contributions directes.

Ces diverses pièces doivent être adressées avant le 30 juin de chaque année par MM. les préfets au ministre de l'intérieur, à l'appui d'une proposition collective pour chaque département, sur laquelle il est statué par une seule et même ordonnance royale.

XXXVIII. *Impositions pour acquisitions d'immeubles.* Outre les pièces indiquées page 206, la délibération du conseil municipal et des plus imposés, ainsi que le certificat du receveur municipal dont il est parlé ci-dessus, et l'énoncé que doit toujours présenter l'avis de l'autorité administrative, du montant des contributions directes : cette indication est indispensable comme élément d'instruction, puisque c'est sur le chiffre total de ces contributions que s'établit le prélèvement proposé ; ce qui exige qu'il soit toujours exactement connu.

XXXIX. *Impositions pour travaux aux édifices communaux.* 1° La délibération du conseil municipal et des plus imposés comme ci-dessus ;

2° Le certificat du percepteur ;

3° Un devis avec détail estimatif et cahier des charges ;

4° S'il s'agit d'une construction neuve, les plans, coupes et élévations dans la forme indiquée page 137 ;

5° Le budget de la commune ;

6° Si l'édifice est consacré au culte, le budget de la fabrique ;

7° L'avis du sous-préfet et celui du préfet.

Pour les travaux des chemins vicinaux, il n'est pas indispensable que les demandes en impositions extraordinaires soient accompagnées des projets approuvés ; cette justification n'a jamais été exigée, et elle paraît superflue en raison des garanties que présente le concours des autorit appelées par la loi à déterminer le classement des chemins, leur directio et les moyens d'exécution des ouvrages. (*Le ministre de l'intérieur préfet du Haut-Rhin ;* 31 mars 1838.)

XL. *Impositions pour frais de procès.* 1° Délibération du conseil municipal et des plus forts contribuables ;

2° Certificat du receveur municipal ;

3° Copie du budget de la commune ;

4° Expédition de l'arrêté du conseil de préfecture qui a autorisé la commune à plaider ;

5° États des frais dûment taxés par l'autorité judiciaire ; cette condition est de rigueur ;

6° Expéditions des jugements et arrêts s'il y a chose jugée, accompagnées des pièces qui s'y rattachent;

7° Avis du sous-préfet et du préfet.

XLI. *Impositions d'office*. Pour les impositions à établir d'office, à l'effet de subvenir à des dépenses obligatoires, il est nécessaire de produire :

1° La délibération portant refus du conseil municipal et des plus haut taxés, ou l'attestation du maire que les trois convocations faites en exécution de l'article 26 de la loi municipale ont été sans succès.

(Nous avons dit tout à l'heure, page 422, que s'il y a proposition de la part du maire, cet acte tient lieu de la délibération, et que, dans ce cas, il n'y a plus à provoquer d'ordonnance, le préfet étant compétent pour rendre cet acte exécutoire lorsque la commune n'a pas cent mille francs de revenu.)

2° Le certificat du percepteur et le budget de la commune, comme il est dit plus haut;

3° L'arrêté du préfet en conseil de préfecture;

4° S'il s'agit de condamnations judiciaires, les autres pièces énoncées au numéro qui précède.

SECTION II.

DU PRIX DES BIENS ALIÉNÉS, DU REMBOURSEMENT DES CAPITAUX ET RENTES DU PRODUIT DES COUPES EXTRAORDINAIRES DE BOIS.

§ 1er. — Prix des biens aliénés.

XLII. Nous avons donné, pages 211 et suivantes, l'indication des formes dans lesquelles il doit être procédé en ce qui concerne l'aliénation des biens communaux. Quant à l'emploi du produit, nous avons eu également occasion de rappeler les règles qui veulent que toute somme disponible, non affectée à une dépense d'utilité communale, soit convertie en achat de rentes sur l'État, par préférence à tout autre mode de placement.

XLIII. Rappelons ici, en insistant sur les observations que nous avons présentées page 223, que les deniers provenant de la vente de biens appartenant en propre à une section doivent être versés dans la caisse communale pour être employés indistinctement aux besoins de toute la commune. (*Décisions diverses.*)

§ 2. — Remboursement des capitaux exigibles et des rentes rachetées.

XLIV. L'observation contenue au précédent paragraphe, touchant l'em-

ploi du produit des biens aliénés, trouve également ici son application ; les remboursements de toute nature sont, à cet égard, soumis au même principe : à défaut d'affectation déterminée, ils doivent être, sans distinction, placés en rentes sur l'État.

XLV. Les remboursements de capitaux placés sur les particuliers peuvent être faits aux communes quand les débiteurs le proposent ; mais ceux-ci doivent avertir les maires un mois d'avance pour que ces fonctionnaires avisent aux moyens de placement et demandent les autorisations nécessaires. (*Avis du conseil d'État, approuvé* le 21 décembre 1808.)

Les rentes constituées sont d'ailleurs régies par l'article 530 du Code civil.

XLVI. Quant aux inscriptions de rentes *sur l'État*, possédées par les communes, elles ne peuvent être aliénées qu'en vertu d'une ordonnance du roi quand le capital excède 3,000 francs.

XLVII. Une instruction du 24 septembre 1825 (*Rec.*, t. V, p. 418) invite les préfets à faire délibérer les commissions administratives des hospices et bureaux de bienfaisance, sur le rachat des rentes dues par des particuliers, au moyen de l'abandon d'un cinquième du capital. Les mêmes prescriptions sont appliquées à l'égard des communes.

§ 5. — Produits des coupes extraordinaires de bois.

XLVIII. On a vu, page 242, que lorsque les communes possèdent au moins dix hectares de bois, un quart de ces bois est toujours mis en réserve, excepté lorsqu'ils sont entièrement peuplés d'arbres résineux (Code forestier, art. 93) ; et que, hors le cas de dépérissement des quarts en réserve, l'autorisation de les couper ne doit être accordée que pour cause de nécessité bien constatée, et à défaut d'autres moyens d'y pourvoir. (*Ordonnance réglementaire* du 1er août 1827, *article* 140.)

XLIX. L'administration forestière se montre avec raison fort circonspecte dans les autorisations qu'elle accorde, et se préoccupe avant tout de l'intérêt qu'il peut y avoir à attendre, pour permettre les coupes, l'entière maturité des bois. Mais il faut observer aussi que souvent les communes perdraient beaucoup à retarder des travaux urgents auxquels elles demandent à pourvoir sur le produit des coupes. Il pourrait arriver, par exemple, que le dommage occasionné par le défaut de réparations faites en temps utile aux édifices communaux dépassât l'augmentation de valeur qu'auraient obtenue les bois à exploiter. Cette considération paraît devoir influer puissamment sur les déterminations de l'administration forestière en pareil cas. (*Le ministre de l'intérieur au ministre des finances*, 25 octobre 1833, *Jura.*)

Quoi qu'il en soit, à la différence des coupes aunuelles ou affouagères, les coupes des quarts en réserve sont celles dont le produit est classé par la loi municipale (art. 32, nº 5) parmi les recettes extraordinaires des communes.

L. Une ordonnance royale du 5 septembre 1821 (7e série, bull. 477), concernant le mode de recouvrement de ce produit, portait que le cinquième des coupes dont l'adjudication excéderait 5,000 francs, serait recouvré par les receveurs généraux, à titre de placement en compte courant au trésor, pour être tenu, avec les intérêts, à la disposition des communes, et le surplus versé à la caisse des dépôts et consignations; cette ordonnance fut modifiée par celle du 31 mars 1825 (8e série, bull. 30), qui prescrivit le versement du quart du produit au trésor, au lieu du cinquième; enfin, une autre ordonnance du 22 novembre 1826 (*Rec. des circulaires*, t. 6, p. 36) statua en ces termes : « A l'avenir, les fonds provenant des coupes extraordinaires adjugées dans les quarts en réserve des bois appartenant aux communes, hospices et autres établissements publics dont, aux termes des ordonnances du 5 septembre 1821 et 31 mars 1825, le montant était placé partie au trésor et partie à la caisse des dépôts et consignations, seront recouvrés en totalité par les receveurs généraux des finances à titre de placement en compte courant au trésor royal, pour être tenus, avec les intérêts qui en proviendront, à la disposition des communes et établissements sur la simple autorisation des préfets (1). »

LI. *Formes à suivre.* Les demandes de coupes extraordinaires dans les bois des communes et des établissements publics doivent être adressées par les administrations municipales aux préfets, avant le 15 juin de chaque année, et le préfet doit les envoyer, avant le 30 du même mois, au conservateur des forêts. Celui-ci dresse un tableau de ces demandes par département, y exprime son avis, et le transmet à chaque préfet de son arrondissement de conservation, au plus tard le 1er octobre suivant. Après y avoir consigné son avis personnel, le préfet envoie le même tableau à l'administration des forêts, avant le 15 novembre, pour qu'il puisse être statué par ordonnances collectives. (*Arrêté du ministre des finances* du 4 février 1837.)

---

(1) La circulaire d'envoi de cette ordonnance (6 décembre 1826, *Rec.*, t. VI, p. 35) se termine par une invitation à MM. les préfets d'envoyer au ministre de l'intérieur, à la fin de chaque exercice, un état indicatif des dépenses au payement desquelles ont été employés les fonds placés au nom des communes et autres établissements sur le produit des coupes extraordinaires de bois. Cet état doit être divisé en deux parties séparées, la première concernant les communes, la seconde concernant les hospices et bureaux de charité.



LII. Les demandes qui ne seraient pas adressées aux conservateurs dans le délai fixé seraient renvoyées au travail de l'année suivante. (*Id.*)

Néanmoins, les demandes de coupes extraordinaires, ayant pour but de satisfaire à des besoins urgents, continueront d'être traitées au fur et à mesure de leur présentation, pour être l'objet d'ordonnances spéciales. (*Id.*)

LIII. Il n'est pas du reste dérogé aux dispositions de l'article 2 de l'ordonnance royale du 10 mars 1831 (9e série, bull. 57), à l'égard des demandes sur l'admission desquelles l'administration forestière ne serait pas d'accord avec le préfet. Le ministre de l'intérieur doit toujours être consulté en pareil cas, et il est statué ensuite particulièrement, ce ministre entendu. (*Circulaire du ministre de l'intérieur* du 16 mars 1837.)

LIV. Ce mode de procéder est à la fois simple, régulier et expéditif. Il offre aux conservateurs, aux préfets, ainsi qu'à l'autorité supérieure, le moyen d'apprecier l'importance des coupes demandées dans chaque département, et de les admettre ou de les restreindre selon que les quotités indiquées pourront plus ou moins se concilier avec le succès des ventes et les intérêts des communes ou des établissements propriétaires de bois. L'obligation de produire toutes les demandes de l'espèce à une même époque de l'année n'impose aux communes aucune gêne réelle, puisque les conseils municipaux peuvent délibérer dans leur session du mois de mai sur les coupes extraordinaires dont les produits seraient nécessaires pour l'exécution des travaux projetés, lorsque l'examen de la situation financière des communes leur aura démontré l'insuffisance de leurs ressources ordinaires. (*Id.*)

SECTION III.

DES DONS ET LEGS, DU PRODUIT DES EMPRUNTS ET DES RECETTES ACCIDENTELLES.

§ 1er. — Dons et legs.

LV. *Règles générales.* L'article 894 du Code civil définit la donation entre-vifs un acte par lequel le donateur se dépouille actuellement et irrévocablement d'une chose donnée en faveur du donataire qui l'accepte. L'article 910 veut que les dispositions entre-vifs ou par testament, au profit des communes, n'aient leur effet qu'autant qu'elles auront été autorisées par une ordonnance royale ; enfin l'article 931 exige, sous peine de nullité, que tous actes portant donation entre-vifs soient passés devant notaire, dans la forme ordinaire des contrats ; préliminaire indispensable,



lorsqu'il s'agit de faire autoriser par ordonnance royale l'acceptation d'une donation faite à une commune.

LVI. « Toute donation faite à une commune et qui n'a pas été acceptée légalement, c'est-à-dire en vertu de l'autorisation du gouvernement, du vivant du donateur, est nulle de plein droit; car l'acceptation est de l'essence de la donation.» (*Avis du comité de l'intérieur* du 7 janvier 1831.)

LVII. « Le consentement donné par les héritiers à l'exécution d'une donation non acceptée du vivant du donateur ne saurait suppléer ce défaut de forme; il n'y aurait donc pas lieu d'autoriser l'acceptation d'une pareille donation; mais pour rendre efficaces les intentions bienveillantes du donateur, on pourrait, en pareil cas, inviter les héritiers à faire directement la donation entre-vifs. » (*Id.*, 21 mars 1835. *Dordogne; Issigeac.*)

LVIII. Il ne peut y avoir de donation anonyme. Le nom du donateur doit être inséré dans l'ordonnance d'autorisation, à moins qu'il ne s'agisse de dons manuels ou d'une valeur très-minime, la publicité donnée par l'ordonnance à la donation et au nom du donateur étant le seul moyen qui permette aux intéressés d'attaquer, s'il y lieu, la libéralité faite à la commune. (*Id.*, 17 et 22 septembre 1830.)

LIX. Quant aux legs ou donations faits par testamsnt, ce n'est qu'au moment du décès et lorsque la succession est ouverte, que l'intervention du gouvernement est nécessaire, parce que ce n'est qu'alors que le droit est réellement acquis à la commune.

LX. Lorsqu'une donation ou un legs a été fait sous conditions, les volontés et les intentions du testateur doivent être littéralement suivies et religieusement observées. (*Avis du comité de l'intérieur* du 21 mai 1833. *Paris.*) « Le gouvernement ne saurait imposer à une commune, comme condition de son autorisation, des charges qui ne se trouveraient pas écrites dans l'acte constitutif de la libéralité; s'il y a eu quelques exemples de dérogation à ces principes, il a été reconnu que cette déviation était illégale et pouvait avoir de grands inconvénients. » (*Id.*, 2 janvier 1833. *Nord; Cambrai.*)

LXI. Le gouvernement est juge des motifs qui le portent à admettre ou à rejeter un legs ou une donation faite au profit d'une commune. La destination des biens ou des objets légués ou donnés, leur origine, l'utilité dont ils peuvent être à la commune, la nature des influences auxquelles le donateur ou le testateur a pu céder, et, jusqu'à un certain point, le degré de parenté et l'état de fortune du prétendant droit à la succession, sont autant de considérations qu'il appartient à l'autorité centrale d'apprécier, et qui peuvent servir d'éléments à ses déterminations. (*Id.*, 29 août 1834. *Puy-de-Dôme; Montaigū.*)

LXII. Toute libéralité entachée de substitution doit être rejetée aux termes de l'article 896 du Code civil. Quant aux actes de donation ou testaments qui contiendraient des conditions contraires aux lois, ces conditions doivent être réputées non écrites. (Art. 900.)

LXIII. Tant que la commune n'a pas été légalement autorisée, elle n'a pas qualité pour réclamer l'exécution du legs, encore bien qu'il ne s'agisse que d'en fixer l'assiette ou la nature. (*Arr. de cassation,* 7 juillet 1834.)

LXIV. A l'égard des *dons manuels* et de faible valeur, la formalité de l'autorisation préalable n'est exigible qu'autant que le don est fait à des conditions onéreuses, ou qu'il a pour objet des créances ou droits incorporels et immobiliers. Sous ce rapport, l'examen par l'autorité supérieure administrative rentre dans l'exercice de son droit de tutelle.

LXV. *Formes à suivre* (1). L'article 48 de la loi du 18 juillet 1837 dispose en ces termes : « Les délibérations ayant pour objet l'acceptation des dons et legs d'objets mobiliers ou de sommes d'argent faits à la commune ou aux établissements communaux (2), sont exécutoires en vertu d'un arrêté du préfet, lorsque leur valeur n'excède pas 3000 fr., et en vertu d'une ordonnance du roi lorsque leur valeur est supérieure, ou qu'il y a réclamation des prétendants droit à la succession.

« Les délibérations qui porteraient refus de dons et legs, et toutes celles qui concerneraient des dons et legs d'objets immobiliers, ne sont exécutoires qu'en vertu d'une ordonnance.

« Le maire peut toujours, à titre conservatoire, accepter les dons et legs en vertu de la délibération du conseil municipal : l'ordonnance du roi ou l'arrêté du préfet, qui intervient ensuite, a effet du jour de cette acceptation (3). »

(1) « Du principe, dit M. de Cormenin (t. II, p. 193), que tout ce qui altère par des voies extraordinaires, en détriment ou en gain, la fortune des communes doit être soumis, tant dans l'intérêt des communes que dans l'intérêt de tous, à l'approbation de l'autorité supérieure, il suit :

« Que c'est au roi, en son conseil d'État, et sur l'avis du préfet et du sous-préfet, à permettre, refuser ou restreindre l'acceptation des dons et legs faits aux communes. »

(2) Par établissements communaux, il faut entendre ceux qui ont une sorte d'existence individuelle, tels que les écoles et les salles d'asile, par exemple, qui, ayant des ressources qui leur sont propres, sont entretenues sur les fonds communaux. (*Le ministre de l'intérieur aux préfets de Lot-et-Garonne*, 20 octobre 1837 ; *de l'Yonne*, 17 novembre même année ; *du Haut-Rhin*, 15 juin 1838 et autres espèces.) Cet article ne s'applique ni aux fabriques, ni aux hospices qui sont régis, à cet égard, par des règlements spéciaux.

(3) Cette acceptation doit être faite autant que possible dans l'acte même qui la constitue. Dans le cas contraire, elle a lieu par un acte séparé authenti

LXVI. Cet article se rattache au n° 9 de l'article 19, aux termes duquel le conseil municipal est appelé de plein droit à délibérer sur l'acceptation des dons et legs faits à la commune et aux établissements communaux, aussi bien qu'à l'article 10, n° 7, qui charge le maire, sous la surveillance de l'administration supérieure, de souscrire les actes relatifs à l'acceptation des dons et legs, lorsque ces actes ont été autorisés conformément à la loi.

LXVII. L'ensemble de ces dispositions n'abroge en rien celles de la législation antérieure sur la matière; elles élargissent seulement le cercle des attributions de l'administration locale. Ainsi l'ordonnance du 2 avril 1817 (7e série, bull. 151), qui a étendu aux communes la loi du 2 janvier de la même année concernant les donations et legs aux établissements religieux, n'en autorisait l'acceptation, par les préfets, quant aux objets mobiliers, que jusqu'à concurrence de 300 fr. En ceci, la loi nouvelle a décentralisé dans une proportion plus forte l'action administrative; mais elle n'en laisse pas moins subsister les règles établies par les dispositions antérieures.

LXVIII. L'ordonnance du 2 avril 1817 décide, article 1er : que les dispositions entre-vifs, ou par testament, de biens, meubles et immeubles, ne pourront être acceptées qu'après avoir été autorisées en conseil d'État et sur l'avis préalable des préfets (1); c'est ce que confirme la loi muni-

---

que également, mais alors elle doit être notifiée au donateur, conformément à l'article 932 du Code civil. (*Instruction générale du ministre des finances* du 17 juin 1840, art. 812.)

(1) Ordonnance du 2 avril 1817, article 4 : « Les ordonnances et arrêtés d'autorisation détermineront, pour le plus grand bien des établissements, l'emploi des sommes données, et prescriront la conservation ou la vente des effets mobiliers, lorsque le testateur ou le donateur auront omis d'y pourvoir.

« 5. Tout notaire dépositaire d'un testament contenant un legs au profit de l'un des établissements ou titulaires mentionnés ci-dessus (les établissements ecclésiastiques, fabriques, hospices, communes, etc.), sera tenu de leur en donner avis, lors de l'ouverture ou publication du testament — En attendant l'acceptation, le chef de l'établissement ou le titulaire fera tous les actes conservatoires qui seront jugés nécessaires.

« 6. Ne sont point assujettis à la nécessité de l'autorisation les acquisitions et emplois en rentes constituées sur l'État ou les villes, que les établissements ci-dessus désignés pourront acquérir dans les formes de leurs actes ordinaires d'administration. — Les rentes ainsi acquises seront immobilisées et ne pourront être aliénées sans autorisation.

« 7. L'autorisation pour l'acceptation ne fera pas obstacle à ce que les tiers intéressés se pourvoient, par les voies de droit, contre les dispositions dont l'acceptation aura été autorisée. »

Ces diverses dispositions, auxquelles il n'a point été dérogé par la législation nouvelle, doivent continuer de recevoir leur exécution.

cipale de 1837, par son article 48 cité plus haut, qui maintient, comme on voit, la prescription d'une autorisation du gouvernement pour l'acceptation des dons et legs d'objets mobiliers ou de sommes d'argent supérieurs à 3,000 francs, et pour les legs et donations d'immeubles, quelle qu'en soit la valeur. Il en est de même de la plupart des autres dispositions de cette ordonnance réglementaire.

LXIX. Si le legs était d'une valeur indéterminée, comme s'il s'agissait, par exemple, d'une libéralité à titre universel, le préfet devrait, dans le doute, transmettre les pièces au ministre, pour qu'il fût statué par une ordonnance royale. (*Circulaire du ministre de l'intérieur* du 17 août 1837.)

LXX. Mais une autre question s'est élevée sur l'interprétation de ces dispositions, quant aux règles à suivre pour l'acceptation, à savoir, si ces règles doivent s'appliquer en ce sens, que c'est toujours à l'établissement qui profite de la libéralité à l'accepter, quand même le testateur a institué nominativement et expressément un autre établissement comme légataire.

Soit, par exemple, un legs fait à une fabrique, pour le soulagement des pauvres, ou pour l'instruction primaire. Est-ce le trésorier de la fabrique ou le maire de la commune qui doit être autorisé à l'accepter?

Il faut considérer ici, d'abord, que la commune ou les pauvres ont à exercer un droit qu'ils tiennent de la volonté expresse du testateur et des termes de son testament; qu'ils sont dès lors de véritables légataires, et que leur droit est tout à fait indépendant de la fabrique, qui ne saurait le faire vivre ou l'éteindre par l'acceptation ou le refus de la disposition testamentaire, en ce qui la concerne; que, d'autre part, la commune ou les pauvres ne sauraient, quoi qu'il arrive, être privés du bénéfice de la disposition faite à leur profit; que d'ailleurs l'administration ni l'emploi du legs, en tant que bien des pauvres ou de la commune, ne peut jamais concerner la fabrique; car cette attribution a été confiée par la loi à des autorités d'un autre ordre; mais que, néanmoins, la fabrique étant légataire directe, l'ordonnance d'autorisation doit admettre son intervention à peine d'ouvrir une action en nullité; d'où il suit qu'en pareil cas, les deux établissements nous paraissent devoir être autorisés simultanément à accepter la libéralité: la fabrique comme légataire instituée directement, et la commune, ou le bureau de bienfaisance, comme étant appelé à jouir du bénéfice de la disposition faite à son profit.

Un avis motivé du conseil d'État, du 4 mars 1841, a confirmé cette doctrine.

LXXI. *Pièces à produire* pour donations entre-vifs:

1° L'acte de donation;

2° Le budget de la commune;

3° L'estimation des objets ou immeubles faite par expert et certifiée par le maire;

4° Le certificat de vie du donateur;

5° Des renseignements aussi exacts que possible sur sa position de fortune;

6° La délibération du conseil municipal portant vote sur l'acceptation provisoire de la donation.

Pour legs de biens meubles ou immeubles:

1° Une expédition du testament;

2° L'acte de décès du testateur;

3° Une délibération du conseil municipal contenant l'évaluation de l'objet légué, d'après le rapport d'un expert, et vote d'acceptation provisoire du legs;

4° Un état de situation financière de la commune;

5° L'adhésion des héritiers ou leur opposition à la délivrance du legs;

6° Un état des biens laissés par le testateur et des renseignements constatant l'état de fortune des héritiers;

7° Si l'objet légué est un immeuble, un certificat du bureau des hypothèques constatant s'il est libre ou grevé.

Dans les deux cas, l'avis du sous-préfet et celui du préfet, en forme d'arrêté, doivent accompagner l'envoi des pièces ci-dessus énumérées au ministre de l'intérieur.

LXXII. *Contentieux.* Nous avons vu que l'autorisation donnée pour l'acceptation ne fait pas obstacle à ce que les tiers intéressés se pourvoient par les voies de droit contre les dispositions dont l'acceptation a été autorisée. (*Ordonnance* du 2 avril 1817, art. 7.)

L'autorisation administrative ne juge ni préjuge rien, soit sur la capacité de recevoir dans la personne morale du légataire, soit sur la légalité intrinsèque ou extrinsèque de la disposition; ces questions restent entièrement dévolues à l'autorité judiciaire, l'administration n'ayant qu'à permettre, refuser ou restreindre l'acceptation. (*Arrêt de la Cour royale de Colmar,* 31 juillet 1823.)

LXXIII. « Du principe que l'examen royal n'est qu'un acte de tutelle et d'équité, dit M. de Cormenin (*Questions de droit administratif,* t. 2, page 196), il suit:

« Que les tribunaux sont compétents pour statuer, indépendamment de toute autorisation administrative, soit sur la capacité du légataire, soit sur le droit des tiers, soit sur la validité de la disposition entre-vifs ou testamentaire. »

§ 2. — Emprunts.

LXXIV. Il ne faut pas moins que des besoins urgents et manifestes, ou une nécessité inévitable et constatée, pour déterminer l'autorité supérieure à permettre aux communes de contracter des emprunts, faculté dont on conçoit que l'abus pourrait les entraîner dans des embarras ruineux : aussi la loi a-t-elle établi des conditions plus rigoureuses pour les emprunts que pour les autres opérations financières des communes. D'une part, le concours des plus haut cotisés, qui n'était prescrit que pour les impositions extraordinaires par la législation antérieure ; de l'autre, le recours au conseil d'État, et même au pouvoir législatif, sont autant de garanties dont le législateur a voulu entourer les intérêts des communes, en les préservant du danger qu'une trop grande latitude laissée aux administrations locales pourrait avoir, en pareil cas, pour leur avenir financier.

LXXV. « Aucun emprunt, dit l'article 41 de la loi municipale, ne pourra être autorisé que par ordonnance du roi rendue dans la forme des règlements d'administration publique pour les communes ayant moins de 100,000 francs de revenus, et par une loi s'il s'agit d'une commune ayant un revenu supérieur.

« Néanmoins, en cas d'urgence et dans l'intervalle des sessions, une ordonnance du roi, rendue dans la forme des règlements d'administration publique, pourra autoriser les communes dont le revenu est de 100,000 fr. et au-dessus à contracter un emprunt jusqu'à concurrence du quart de leurs revenus (1). »

LXXVI. Il est d'ailleurs procédé pour les emprunts comme pour les impositions extraordinaires selon le vœu de l'article 42 de la loi municipale, c'est-à-dire que pour les communes ayant moins de 100,000 francs de revenus, les plus forts contribuables sont appelés à délibérer avec le conseil municipal et dans les mêmes formes.

---

(1) Suivant la jurisprudence du comité de l'intérieur, cette disposition ne peut toutefois recevoir son application qu'autant que la dépense projetée n'excède pas en totalité le quart des revenus de la commune. Si ces revenus s'élèvent à 100,000 fr., par exemple, et qu'il s'agisse d'une dépense de 200,000 fr., on ne pourrait faire autoriser un emprunt de 50,000 fr. par voie d'ordonnance, sauf ratification ultérieure par voie législative, attendu que ce serait engager par avance le vote des chambres et leur enlever de fait le droit de contrôle que la loi leur a réservé.

Elle ne serait pas non plus applicable si la commune était déjà grevée d'emprunts antérieurs excédant le quart de ses revenus.

LXXVII. Les emprunts communaux ont lieu, soit avec publicité et concurrence, c'est-à-dire par voie d'adjudication sur un cahier des charges préalablement rédigé et qui détermine un *maximum* d'intérêt (ordinairement 4 et demi pour cent), soit, ce qui est préférable, par un traité avec la caisse des dépôts et consignations, qui prête moyennant 4 et demi pour cent, et en donnant aux communes les facilités compatibles avec ses règlements (1). (*Circ.* du 12 août 1840. *Voir* à la fin du volume.)

LXXVIII. Le comité de l'intérieur se montre contraire à tout mode d'emprunt par l'effet duquel la dette de la commune serait divisée en coupons transmissibles par voie d'endossement, et comme effets de commerce. « Ce mode, dit-il, aurait de graves inconvénients. L'un des principaux serait de mettre la commune dans l'impossibilité de se libérer avant le terme fixé, si ses ressources venaient à le lui permettre. » (*Avis* du 6 janvier 1835. — *Sarthe; le Mans. Circ.* du 12 août 1840.)

LXXIX. Les emprunts avec prime ne sauraient non plus, selon le comité, être autorisés par ordonnance. « Ces sortes d'autorisations tendraient à établir un jeu de loterie interdit par la loi. La loi seule, qui interviendrait dans des cas spéciaux, pourrait apporter une exception à ce principe d'interdiction. » (*Id.* 11 janvier 1832. *Charente; Bille-du-Mans*, 19 septembre 1834. — *Calvados*; *Orbec. Circulaire* du 12 août 1840.)

LXXX. Il a fait observer aussi avec raison qu'une commune ne peut créer des bons au porteur pour l'acquittement de ses dettes sans contracter un véritable emprunt et sans y être dès lors autorisée dans les formes ordinaires. (*Idem*, 16 novembre 1831. *Loire-Inférieure, Nantes; idem, ibid.*)

LXXXI. Selon l'ancienne jurisprudence, la commune ne pouvait don-

---

(1) Les principales conditions auxquelles la caisse des dépôts et consignations consent à prêter aux communes sont : 1° que l'intérêt sera servi à raison de 4 p. %;

2° Que l'époque de remboursement du capital ne devra pas excéder douze années;

3° Que les sommes prêtées seront relevées directement de la caisse des dépôts et consignations à Paris; que ces sommes seront remboursées sans frais, entre les mains du caissier de la direction générale, et que les intérêts y afférents seront payés également sans frais, tous les six mois;

4° Que les communes souscriront des obligations pour le remboursement, tant du capital que des intérêts, aux échéances convenues, dans l'espace de douze ans.

(*Voir*, au surplus, pour les formes du prêt, l'instruction qui fait suite à la circulaire du 12 août 1840, à la fin du volume.)

ner, pour gage de son emprunt, hypothèque sur ses biens, attendu le grave inconvénient de forcer le gouvernement à consentir des aliénations qu'il doit toujours rester libre d'autoriser ou de refuser suivant les circonstances. (*Idem*, 24 octobre 1832.) Le conseil d'État lui-même avait posé ce principe dans un avis du 20 mars 1834 (*Dordogne; Périgueux*), et l'administration de l'intérieur l'avait également admis comme règle. (*Lettre au préfet du Bas-Rhin*, 30 janvier 1835.) Mais l'article 46 de la loi sur l'administration municipale ayant décidé que la vente des biens des communes autres que ceux qui servent à un usage public, pourra, sur la demande de tout créancier porteur de titres exécutoires, être autorisée par une ordonnance du roi, il s'ensuit nécessairement que les communes sont rentrées dans le droit commun, quant à la faculté que peuvent avoir leurs créanciers de prendre hypothèque sur leurs biens, sauf toutefois l'autorisation du gouvernement, qui demeure toujours réservée.

LXXXII. Il a été établi d'ailleurs qu'un conseil municipal ne peut, sans remplir les formalités exigées pour les emprunts, traiter avec un entrepreneur pour la construction d'un bâtiment, l'ouverture d'une rue ou autre opération d'utilité communale, en stipulant que cet entrepreneur ne sera payé qu'en plusieurs années, et sauf à la ville à lui tenir compte de l'intérêt de ses avances ; ces dispositions constituent un véritable emprunt. (*Le ministre de l'intérieur au préfet du Loiret*, 27 janvier 1835, *au préfet de la Seine-Inférieure*, 13 mai 1839; et autres espèces. *Circ.* du 12 août 1840.)

LXXXIII. Les communes ne peuvent pas non plus être autorisées à prêter à d'autres communes ; on doit insister, dans ce cas, pour que les fonds libres des caisses municipales soient placés au trésor ou en rentes sur l'État. (*Avis du conseil d'État* du 9 août 1838. *Doubs; Cubrial.*) Cette dernière condition est conforme aux principes constamment soutenus par l'administration supérieure, comme on a pu le voir dans le cours de cet ouvrage.

Les établissements de bienfaisance offrent quelquefois aussi de prêter aux communes, sans stipulation d'époque de remboursement, comme pour certaines ventes d'immeubles dont le prix reste à la commune qui en paye l'intérêt à l'établissement charitable. Ces sortes d'arrangements ne sont point admissibles. Il ne faut pas que les établissements et les communes restent indéfiniment engagés les uns envers les autres, et que celles-ci acceptent, sans en limiter la durée, la charge des intérêts qu'elles auraient à servir. (*Jurisprudence du comité de l'intérieur.*)

LXXXIV. A l'égard des emprunts qui ont pour gage l'augmentation des droits d'octroi, il faut se reporter à la loi du 11 frimaire an VII que nous avons citée plusieurs fois, et qui dispose, article 56 :

« Les administrations et bureaux centraux auront égard dans leurs projets de taxes municipales :

1° A ce que le tarif et le produit en soient, le plus qu'il se pourra, proportionné au montant des sommes reconnues rigoureusement nécessaires ;

2° A ce que ce mode de perception entraîne le moins de frais possible et le moins de gêne qu'il se pourra pour la liberté des citoyens ;

3° Aux exemptions et franchises qui pourront être jugées nécessaires au commerce de la commune et à raison de sa position. »

Le comité de l'intérieur (*Avis* du 14 février 1840. *Loire; Montaud*), en rappelant la disposition ci-dessus, recommande de ne recourir à l'élévation des taxes d'octroi comme moyen de remboursement d'un emprunt, qu'à défaut de toute autre ressource, dans des cas urgents, et à condition que la durée de cet accroissement sera limitée au terme du remboursement. Cette recommandation est fort sage, et nous ne pouvons qu'insister sur la nécessité de s'y conformer.

(Pour les pièces à produire, *voir* la *Circ.* du 12 août 1840, à la fin du vol.)

§ 3. — Recettes accidentelles.

LXXXV. Au nombre des recettes extraordinaires doivent encore être compris : 1° les tourbages extraordinaires qui sont autorisés dans certains départements, notamment dans la Somme et dans le Pas-de-Calais ; 2° le produit des tarifs additionnels d'octrois ; 3° l'excédant de recette constaté au moment de la clôture de l'exercice.

Quant aux recettes purement accidentelles, il faut ranger dans cette catégorie : 1° le montant des dommages-intérêts prononcés en faveur des communes ; 2° celui des débets mis à la charge des receveurs municipaux ; 3° le produit des cessions de terrains sur la voie publique, et en général toute espèce de produit non prévu, soit par le cadre du budget communal, soit dans les nomenclatures établies par la loi.

FIN DE LA DEUXIÈME PARTIE.

APPENDICE.

RÉGIME

ADMINISTRATIF ET FINANCIER

DES COMMUNES.

LÉGISLATION.

Loi sur l'administration municipale, 18 juill. t 1837.

TITRE Ier. *Des réunions, divisions et formations de communes.*

ART. 1er. Aucune réunion, division ou formation de commune ne pourra avoir lieu que conformément aux règles ci-après.

2. Toutes les fois qu'il s'agira de réunir plusieurs communes en une seule, ou de distraire une section d'une commune, soit pour la réunir à une autre, soit pour l'ériger en commune séparée, le préfet prescrira préalablement, dans les communes intéressées, une enquête, tant sur le projet en lui-même que sur ses conditions.

Les conseils municipaux, assistés des plus imposés, en nombre égal à celui de leurs membres, les conseils d'arrondissement et le conseil général donneront leur avis.

3. Si le projet concerne une section de commune, il sera créé, pour cette section, une commission syndicale. Un arrêté du préfet déterminera le nombre des membres de la commission.

Ils seront élus par les électeurs municipaux domiciliés dans la section; et si le nombre des électeurs n'est pas double de celui des membres à élire, la commission sera composée des plus imposés de la section.

La commission nommera son président. Elle sera chargée de donner son avis sur le projet.

4. Les réunions et distractions de communes qui modifieront la composition d'un département, d'un arrondissement ou d'un canton, ne pourront être prononcées que par une loi

Toutes autres réunions et distractions de communes pourront être prononcées par ordonnances du roi, en cas de consentement des conseils municipaux, délibérant avec les plus imposés, conformément à l'article 2 ci-dessus, et, à défaut de ce consentement, pour les communes qui n'ont pas trois cents habitants, sur l'avis affirmatif du conseil général du département.

Dans tous les autres cas, il ne pourra être statué que par une loi.

5. Les habitants de la commune réunie à une autre commune conserveront la jouissance exclusive des biens dont les fruits étaient perçus en nature.

Les édifices et autres immeubles servant à usage public deviendront propriété de la commune à laquelle sera faite la réunion.

6. La section de commune érigée en commune séparée ou réunie à une autre commune emportera la propriété des biens qui lui appartenaient exclusivement.

Les édifices et autres immeubles servant à usage public, et situés sur son territoire, deviendront propriété de la nouvelle commune ou de la commune à laquelle sera faite la réunion.

7. Les autres conditions de la réunion ou de la distraction seront fixées par l'acte qui la prononcera. Lorsqu'elle sera prononcée par une loi, cette fixation pourra être renvoyée à une ordonnance royale ultérieure, sauf réserve, dans tous les cas, de toutes les questions de propriété.

8. Dans tous les cas de réunion ou fractionnement de communes, les conseils municipaux seront dissous. Il sera procédé immédiatement à des élections nouvelles.

TITRE II. *Des attributions des maires et des conseils municipaux.*

CHAPITRE Ier. *Des attributions des maires.*

9. Le maire est chargé, sous l'autorité de l'administration supérieure,

1° De la publication et de l'exécution des lois et règlements;

2° Des fonctions spéciales qui lui sont attribuées par les lois;

3° De l'exécution des mesures de sûreté générale.

10. Le maire est chargé, sous la surveillance de l'administration supérieure,

1° De la police municipale, de la police rurale et de la voirie municipale, et de pourvoir à l'exécution des actes de l'autorité supérieure qui y sont relatifs;

2° De la conservation et de l'administration des propriétés de la commune, et de faire en conséquence tous actes conservatoires de ses droits;

3° De la gestion des revenus, de la surveillance des établissements communaux et de la comptabilité communale;

4° De la proposition du budget et de l'ordonnancement des dépenses;

5° De la direction des travaux communaux;

6° De souscrire les marchés, de passer les baux des biens et les adjudications des travaux communaux, dans les formes établies par les lois et règlements;

7° De souscrire, dans les mêmes formes, les actes de vente, échange, partage, acceptation de dons ou legs, acquisition, transaction, lorsque ces actes ont été autorisés conformément à la présente loi;

8° De représenter la commune en justice, soit en demandant, soit en défendant.

11. Le maire prend des arrêtés à l'effet,

1° D'ordonner les mesures locales sur les objets confiés par les lois à sa vigilance et à son autorité;

2° De publier de nouveau les lois et règlements de police, et de rappeler les citoyens à leur observation.

Les arrêtés pris par le maire sont immédiatement adressés au sous-préfet. Le préfet peut les annuler ou en suspendre l'exécution.

Ceux de ces arrêtés qui portent règlement permanent ne seront exécutoires qu'un mois après la remise de l'ampliation constatée par les récépissés donnés par le sous-préfet.

12. Le maire nomme à tous les emplois communaux pour lesquels la loi ne prescrit pas un mode spécial de nomination. Il suspend et révoque les titulaires de ces emplois.

13. Le maire nomme les gardes champêtres, sauf l'approbation du conseil municipal. Ils doivent être agréés et commissionnés par le sous-préfet; ils peuvent être suspendus par le maire, mais le préfet peut seul les révoquer.

Le maire nomme également les pâtres communs, sauf l'approbation du conseil municipal. Il peut prononcer leur révocation.

14. Le maire est chargé seul de l'administration; mais il peut déléguer une partie de ses fonctions à un

ou plusieurs de ses adjoints, et, en l'absence des adjoints, à ceux des conseillers municipaux qui sont appelés à en faire les fonctions.

15. Dans le cas où le maire refuserait ou négligerait de faire un des actes qui lui sont prescrits par la loi, le préfet, après l'en avoir requis, pourra y procéder d'office par lui-même ou par un délégué spécial.

16. Lorsque le maire procède à une adjudication publique pour le compte de la commune, il est assisté de deux membres du conseil municipal, désignés d'avance par le conseil, ou, à défaut, appelés dans l'ordre du tableau.

Le receveur municipal est appelé à toutes les adjudications.

Toutes les difficultés qui peuvent s'élever sur les opérations préparatoires de l'adjudication sont résolues, séance tenante, par le maire et les deux conseillers assistants, à la majorité des voix, sauf le recours de droit.

CHAPITRE II. *Des attributions des conseils municipaux.*

17. Les conseils municipaux règlent par leurs délibérations les objets suivants :

1° Le mode d'administration des biens communaux ;

2° Les conditions des baux à ferme ou à loyer dont la durée n'excède pas dix-huit ans pour les biens ruraux, et neuf ans pour les autres biens ;

3° Le mode de jouissance et la répartition des pâturages et fruits communaux, autres que les bois, ainsi que les conditions à imposer aux parties prenantes ;

4° Les affouages, en se conformant aux lois forestières.

18. Expédition de toute délibération sur un des objets énoncés en l'article précédent est immédiatement adressée par le maire au sous-préfet, qui en délivre ou fait délivrer récépissé. La délibération est exécutoire si, dans les trente jours qui suivent la date du récépissé, le préfet ne l'a pas annulée, soit d'office, pour violation d'une disposition de loi ou d'un règlement d'administration publique, soit sur la réclamation de toute partie intéressée.

Toutefois, le préfet peut suspendre l'exécution de la délibération pendant un autre délai de trente jours.

19. Le conseil municipal délibère sur les objets suivants :

1° Le budget de la commune, et, en général, toutes les recettes et dépenses, soit ordinaires, soit extraordinaires ;

2° Les tarif et règlements de perception de tous les revenus communaux ;

3° Les acquisitions, aliénations et échanges des propriétés communales, leur affectation aux différents services publics, et, en général, tout ce qui intéresse leur conservation et leur amélioration ;

4° La délimitation ou le partage des biens indivis entre deux ou plusieurs communes ou sections de communes ;

5° Les conditions des baux à ferme ou à loyer dont la durée excède dix-huit ans pour les biens ruraux, et neuf ans pour les autres biens, ainsi que celles des baux des biens pris à loyer par la commune, quelle qu'en soit la durée ;

6° Les projets de constructions, de grosses réparations et de démolitions, et, en général, tous les travaux à entreprendre ;

7° L'ouverture des rues et places publiques et les projets d'alignement de voirie municipale ;

8° Le parcours et la vaine pâture.

9° L'acceptation des dons et legs faits à la commune et aux établissements communaux ;

10° Les actions judiciaires et transactions.

Et tous les autres objets sur lesquels les lois et règlements appellent les conseils municipaux à délibérer.

20. Les délibérations des conseils municipaux sur les objets énoncés à l'article précédent sont adressées au sous-préfet.

Elles sont exécutoires sur l'approbation du préfet, sauf les cas où l'approbation par le ministre compétent, ou par ordonnance royale, est pres-

crite par les lois ou par les règlements d'administration publique.

21 Le conseil municipal est toujours appelé à donner son avis sur les objets suivants :

1° Les circonscriptions relatives au culte ;

2° Les circonscriptions relatives à la distribution des secours publics ;

3° Les projets d'alignement de grande voirie dans l'intérieur des villes, bourgs et villages ;

4° L'acceptation des dons et legs faits aux établissements de charité et de bienfaisance ;

5° Les autorisations d'emprunter, d'acquérir, d'échanger, d'aliéner, de plaider ou de transiger, demandées par les mêmes établissements, et par les fabriques des églises et autres administrations préposées à l'entretien des cultes dont les ministres sont salariés par l'État ;

6° Les budgets et les comptes des établissements de charité et de bienfaisance ;

7° Les budgets et les comptes des fabriques et autres administrations préposées à l'entretien des cultes dont les ministres sont salariés par l'Etat, lorsqu'elles reçoivent des secours sur les fonds communaux ;

8° Enfin tous les objets sur lesquels les conseils municipaux sont appelés par les lois et règlements à donner leur avis ou seront consultés par le préfet.

22. Le conseil municipal réclame, s'il y a lieu, contre le contingent assigné à la commune dans l'établissement des impôts de répartition.

23. Le conseil municipal délibère sur les comptes présentés annuellement par le maire.

Il entend, débat et arrête les comptes de deniers des receveurs, sauf règlement définitif conformément à l'article 66 de la présente loi.

24. Le conseil municipal peut exprimer son vœu sur tous les ojets d'intérêt local.

Il ne peut faire ni publier aucune protestation, proclamation ou adresse.

25. Dans les séances où les comptes d'administration du maire sont débattus, le conseil municipal désigne au scrutin celui de ses membres qui exerce la présidence.

Le maire peut assister à la délibération ; il doit se retirer au moment où le conseil municipal va émettre son vote. Le président adresse directement la délibération au sous-préfet.

26. Lorsque, après deux convocations successives faites par le maire, à huit jours d'intervalle et dûment constatées, les membres du conseil municipal ne se sont pas réunis en nombre suffisant, la délibération prise après la troisième convocation est valable, quel que soit le nombre des membres présents.

27. Les délibérations des conseils municipaux se prennent à la majorité des voix. En cas de partage, la voix du président est prépondérante.

28. Les délibérations seront inscrites, par ordre de date, sur un registre coté et paraphé par le sous-préfet. Elles seront signées par tous les membres présents à la séance, ou mention sera faite de la cause qui les aura empêchés de signer.

29. Les séances des conseils municipaux ne sont pas publiques ; leurs débats ne peuvent être publiés officiellement qu'avec l'approbation de l'autorité supérieure.

Il est voté au scrutin secret toutes les fois que trois des membres présents le réclament.

TITRE III. *Des dépenses et recettes, et des budgets de communes.*

30 Les dépenses des communes sont obligatoires ou facultatives.

Sont obligatoires les dépenses suivantes :

1° L'entretien, s'il y a lieu, de l'hôtel de ville ou du local affecté à la mairie ;

2° Les frais de bureau et d'impression pour le service de la commune ;

3° L'abonnement au Bulletin des lois ;

4° Les frais de recensement de la population ;

5° Les frais des registres de l'état civil, et la portion des tables décennales à la charge des communes ;

6° Le traitement du receveur municipal, du préposé en chef de l'octroi, et les frais de perception ;

7° Le traitement des gardes des bois de la commune et des gardes champêtres;

8° Le traitement et les frais de bureau des commissaires de police, tels qu'ils sont déterminés par les lois ;

9° Les pensions des employés municipaux et des commissaires de police, régulièrement liquidées et approuvées;

10° Les frais de loyer et de réparation du local de la justice de paix, ainsi que ceux d'achat et d'entretien de son mobilier, dans les communes chefs-lieux de canton ;

11° Les dépenses de la garde nationale, telles qu'elles sont déterminées par les lois ;

12° Les dépenses relatives à l'instruction publique, conformément aux lois;

13° L'indemnité de logement aux curés et desservants, et autres ministres des cultes salariés par l'État, lorsqu'il n'existe pas de bâtiment affecté à leur logement;

14° Les secours aux fabriques des églises et autres administrations préposées aux cultes dont les ministres sont salariés par l'État, en cas d'insuffisance de leurs revenus, justifiée par leur comptes et budgets;

15° Le contingent assigné à la commune, conformément aux lois, dans la dépense des enfants trouvés et abandonnés ;

16° Les grosses réparations aux édifices communaux, sauf l'exécution des lois spéciales concernant les bâtiments militaires et les édifices consacrés aux culte ;

17° La clôture des cimetières, leur entretien et leur translation dans les cas déterminés par les lois et règlements d'administration publique;

18° Les frais des plans d'alignements;

19° Les frais et dépenses des conseils de prud'hommes, pour les communes où ils siégent; les menus frais des chambres consultatives des arts et manufactures, pour les communes où elles existent ;

20° Les contributions et prélèvements établis par les lois sur les biens et revenus communaux ;

21° L'acquittement des dettes exigibles;

Et généralement toutes les autres dépenses mises à la charge des communes par une disposition des lois.

Toutes dépenses autres que les précédentes sont facultatives.

31. Les recettes des communes sont ordinaires ou extraordinaires.

Les recettes ordinaires des communes se composent,

1° Des revenus de tous les biens dont les habitants n'ont pas la jouissance en nature;

2° Des cotisations imposées annuellement sur les ayants droit aux fruits qui se perçoivent en nature ;

3° Du produit des centimes ordinaires affectés aux communes par les lois de finances;

4° Du produit de la portion accordée aux communes dans l'impôt des patentes;

5° Du produit des octrois municipaux ;

6° Du produit des droits de place perçus dans les halles, foires, marchés, abattoirs, d'après les tarifs dûment autorisés ;

7° Du produit des permis de stationnement et des locations sur la voie publique, sur les ports et rivières et autres lieux publics;

8° Du produit des péages communaux, des droits de pesage, mesurage et jaugeage, des droits de voirie et autres droits légalement établis;

9° Du prix des concessions dans les cimetières;

10° Du produit des concessions d'eau, de l'enlèvement des boues et immondices de la voie publique, et autres concessions autorisées pour les services communaux ;

11° Du produit des expéditions des actes administratifs, et des actes de l'état civil;

12° De la portion que les lois accordent aux communes dans le produit des amendes prononcées par les tribunaux de simple police, par ceux de police correctionnelle et par les

conseils de discipline de la garde nationale ;

Et généralement du produit de toutes les taxes de ville et de police dont la perception est autorisée par la loi.

32. Les recettes extraordinaires se composent :

1° Des contributions extraordinaires dûment autorisées ;

2° Du prix des biens aliénés ;

3° Des dons et legs ;

4° Du remboursement des capitaux exigibles et des rentes rachetées ;

5° Du produit des coupes extraordinaires de bois ;

6° Du produit des emprunts ;

Et de toutes autres recettes accidentelles.

33. Le budget de chaque commune, proposé par le maire, et voté par le conseil municipal, est définitivement réglé par arrêté du préfet

Toutefois, le budget des villes dont le revenu est de cent mille francs ou plus est réglé par une ordonnance du roi.

Le revenu d'une commune est réputé atteindre cent mille francs lorsque les recettes ordinaires, constatées dans les comptes, se sont élevées à cette somme pendant les trois dernières années.

Il n'est réputé être descendu au-dessous de cent mille francs que lorsque, pendant les trois dernières années, les recettes ordinaires sont restées inférieures à cette somme.

34. Les crédits qui pourraient être reconnus nécessaires après le réglement du budget sont délibérés conformément aux articles précédents, et autorisés par le préfet, dans les communes dont il est appelé à régler le budget, et par le ministre, dans les autres communes.

Toutefois, dans ces dernières communes, les crédits supplémentaires pour dépenses urgentes pourront être approuvés par le préfet.

35. Dans le cas où, par une cause quelconque, le budget d'une commune n'aurait pas été approuvé avant le commencement de l'exercice, les recettes et dépenses ordinaires continueront, jusqu'à l'approbation de ce budget, à être faites conformément à celui de l'année précédente.

36. Les dépenses proposées au budget d'une commune peuvent être rejetées ou réduites par l'ordonnance du roi, ou par l'arrêté du préfet qui règle ce budget.

37. Les conseils municipaux peuvent porter au budget un crédit pour dépenses imprévues.

La somme inscrite pour ce crédit ne pourra être réduite ou rejetée qu'autant que les revenus ordinaires, après avoir satisfait à toutes les dépenses obligatoires, ne permettrait pas d'y faire face, ou qu'elle excéderait le dixième des recettes ordinaires.

Le crédit pour dépenses imprévues sera employé par le maire, avec l'approbation du préfet et du sous-préfet

Dans les communes autres que les chefs-lieux de département ou d'arrondissement, le maire pourra employer le montant de ce crédit aux dépenses urgentes, sans approbation préalable, à la charge d'en informer immédiatement le sous-préfet, et d'en rendre compte au conseil municipal dans la première session ordinaire qui suivra la dépense effectuée.

38. Les dépenses proposées au budget ne peuvent être augmentées, et il ne peut y en être introduit de nouvelles par l'arrêté du préfet, ou l'ordonnance du roi, qu'autant qu'elles sont obligatoires

39. Si un conseil municipal n'allouait pas les fonds exigés pour une dépense obligatoire, ou n'allouait qu'une somme insuffisante, l'allocation nécessaire serait inscrite au budget par ordonnance du roi, pour les communes dont le revenu est de cent mille francs et au-dessus, et par arrêté du préfet, en conseil de préfecture, pour celles dont le revenu est inférieur

Dans tous les cas, le conseil municipal sera préalablement appelé à en délibérer.

S'il s'agit d'une dépense annuelle et variable, elle sera inscrite pour sa quotité moyenne pendant les trois dernières années. S'il s'agit d'une dépense annuelle et fixe de sa nature.

ou d'une dépense extraordinaire, elle sera inscrite pour sa quotité réelle.

Si les ressources de la commune sont insuffisantes pour subvenir aux dépenses obligatoires inscrites d'office en vertu du présent article, il y sera pourvu par le conseil municipal, ou, en cas de refus de sa part, au moyen d'une contribution extraordinaire établie par une ordonnance du roi, dans les limites du maximum qui sera fixé annuellement par la loi de finances, et par une loi spéciale si la contribution doit excéder ce maximum.

40. Les délibérations du conseil municipal concernant une contribution extraordinaire destinée à subvenir aux dépenses obligatoires ne seront exécutoires qu'en vertu d'un arrêté du préfet, s'il s'agit d'une commune ayant moins de cent mille francs de revenu, et d'une ordonnance du roi, s'il s'agit d'une commune ayant un revenu supérieur.

Dans le cas où la contribution extraordinaire aurait pour but de subvenir à d'autres dépenses que les dépenses obligatoires, elle ne pourra être autorisée que par ordonnance du roi, s'il s'agit d'une commune ayant moins de cent mille francs de revenu, et par une loi, s'il s'agit d'une commune ayant un revenu supérieur.

41. Aucun emprunt ne pourra être autorisé que par ordonnance du roi, rendue dans les formes des règlements d'administration publique, pour les communes ayant moins de cent mille francs de revenu, et par une loi, s'il s'agit d'une commune ayant un revenu supérieur.

Néanmoins, en cas d'urgence et dans l'intervalle des sessions, une ordonnance du roi, rendue dans la forme des règlements d'administration publique, pourra autoriser les communes dont le revenu est de cent mille francs et au-dessus à contracter un emprunt jusqu'à concurrence du quart de leurs revenus.

42. Dans les communes dont les revenus sont inférieurs à cent mille francs, toutes les fois qu'il s'agira de contributions extraordinaires ou d'emprunts, les plus imposés aux rôles de la commune seront appelés à délibérer avec le conseil municipal, en nombre égal à celui des membres en exercice.

Ces plus imposés seront convoqués individuellement par le maire, au moins dix jours avant celui de la réunion.

Lorsque les plus imposés appelés seront absents, ils seront remplacés en nombre égal par les plus imposés portés après eux sur le rôle.

43. Les tarifs des droits de voirie sont réglés par ordonnance du roi, rendue dans la forme des règlements d'administration publique.

44. Les taxes particulières dues par les habitants ou propriétaires, en vertu des lois et des usages locaux, sont réparties par délibération du conseil municipal, approuvée par le préfet.

Ces taxes sont perçues suivant les formes établies pour le recouvrement des contributions publiques.

45. Aucune construction nouvelle, ou reconstruction entière ou partielle ne pourra être autorisée que sur la production des projets et devis.

Ces projets et devis seront soumis à l'approbation préalable du ministre compétent, quand la dépense excédera trente mille francs, et à celle du préfet, quand elle sera moindre.

TITRE IV. *Des acquisitions, aliénations, baux, dons et legs.*

46. Les délibérations des conseils municipaux ayant pour objet des acquisitions, des ventes ou échanges d'immeubles, le partage de biens indivis, sont exécutoires sur arrêté du préfet, en conseil de préfecture, quand il s'agit d'une valeur n'excédant pas trois mille francs, pour les communes dont le revenu est au-dessous de cent mille francs, et vingt mille francs, pour les autres communes.

S'il s'agit d'une valeur supérieure, il est statué par ordonnance du roi.

La vente des biens mobiliers et immobiliers des communes, autres que ceux qui servent à un usage pu-

blic, pourra, sur la demande de tout créancier porteur de titres exécutoires, être autorisée par une ordonnance du roi, qui déterminera les formes de la vente.

47. Les délibérations des conseils municipaux ayant pour objet des baux dont la durée devra excéder dix-huit ans ne sont exécutoires qu'en vertu d'une ordonnance royale.

Quelle que soit la durée du bail, l'acte passé par le maire n'est exécutoire qu'après l'approbation du préfet.

48. Les délibérations ayant pour objet l'acceptation des dons et legs d'objets mobiliers ou de sommes d'argent, faits à la commune et aux établissements communaux, sont exécutoires en vertu d'un arrêté du préfet, lorsque leur valeur n'excède pas trois mille francs, et en vertu d'une ordonnance du roi, lorsque leur valeur est supérieure ou qu'il y a réclamation des prétendants droit à la succession.

Les délibérations qui porteraient refus de dons et legs, et toutes celles qui concerneraient des dons et legs d'objets immobiliers, ne sont exécutoires qu'en vertu d'une ordonnance du roi.

Le maire peut toujours, à titre conservatoire, accepter les dons et legs, en vertu de la délibération du conseil municipal : l'ordonnance du roi, ou l'arrêté du préfet qui intervient ensuite, a effet du jour de cette acceptation.

TITRE V. *Des actions judiciaires et des transactions.*

49. Nulle commune ou section de commune ne peut introduire une action en justice sans être autorisée par le conseil de préfecture.

Après tout jugement intervenu, la commune ne peut se pourvoir devant un autre degré de juridiction qu'en vertu d'une nouvelle autorisation du conseil de préfecture.

Cependant tout contribuable inscrit au rôle de la commune a le droit d'exercer, à ses frais et risques, avec l'autorisation du conseil de préfecture, les actions qu'il croirait appartenir à la commune ou section, et que la commune ou section, préalablement appelée à en délibérer, aurait refusé ou négligé d'exercer.

La commune ou section sera mise en cause, et la décision qui interviendra aura effet à son égard.

50. La commune, section de commune ou le contribuable auquel l'autorisation aura été refusée pourra se pourvoir devant le roi, en conseil d'état. Le pourvoi sera introduit et jugé en la forme administrative. Il devra, à peine de déchéance, avoir lieu dans le délai de trois mois, à dater de la notification de l'arrêté du conseil de préfecture.

51. Quiconque voudra intenter une action contre une commune ou section de commune sera tenu d'adresser préalablement au préfet un mémoire exposant les motifs de sa réclamation. Il lui en sera donné récépissé.

La présentation du mémoire interrompra la prescription et toutes déchéances.

Le préfet transmettra le mémoire au maire, avec l'autorisation de convoquer immédiatement le conseil municipal pour en délibérer.

52. La délibération du conseil municipal sera, dans tous les cas, transmise au conseil de préfecture, qui décidera si la commune doit être autorisée à ester en jugement.

La décision du conseil de préfecture devra être rendue dans le délai de deux mois, à partir de la date du récépissé énoncé en l'article précédent.

53. Toute décision du conseil de préfecture portant refus d'autorisation devra être motivée.

En cas de refus de l'autorisation, le maire pourra, en vertu d'une délibération du conseil municipal, se pourvoir devant le roi, en son conseil d'état, conformément à l'article 50 ci-dessus.

Il devra être statué sur le pourvoi dans le délai de deux mois, à partir du jour de son enregistrement au secrétariat général du conseil d'état.

54. L'action ne pourra être intentée qu'après la décision du conseil de préfecture, et, à défaut de décision dans le délai fixé par l'article 52, qu'après l'expiration de ce délai.

En cas de pourvoi contre la décision du conseil de préfecture, l'instance sera suspendue jusqu'à ce qu'il ait été statué sur le pourvoi, et, à défaut de décision dans le délai fixé par l'article précédent, jusqu'à l'expiration de ce délai.

En aucun cas, la commune ne pourra défendre à l'action qu'autant qu'elle y aura été expressément autorisée.

55. Le maire peut toutefois, sans autorisation préalable, intenter toute action possessoire, ou y défendre, et faire tous autres actes conservatoires ou interruptifs des déchéances.

56. Lorsqu'une section est dans le cas d'intenter ou de soutenir une action judiciaire contre la commune elle-même, il est formé, pour cette section, une commission syndicale de trois ou cinq membres, que le préfet choisit parmi les électeurs municipaux et, à leur défaut, parmi les citoyens les plus imposés.

Les membres du corps municipal qui seraient intéressés à la jouissance des biens ou droits revendiqués par la section, ne devront point participer aux délibérations du conseil municipal relatives au litige.

Ils seront remplacés, dans toutes ces délibérations, par un nombre égal d'électeurs municipaux de la commune, que le préfet choisira parmi les habitants ou propriétaires étrangers à la section.

L'action est suivie par celui de ses membres que la commission syndicale désigne à cet effet.

57. Lorsqu'une section est dans le cas d'intenter ou de soutenir une action judiciaire contre une autre section de la même commune, il sera formé, pour chacune des sections intéressées, une commission syndicale conformément à l'article précédent

58 La section qui aura obtenu une condamnation contre la commune, ou contre une autre section, ne sera point passible des charges ou contributions imposées pour l'acquittement des frais et dommages-intérêts qui résulteraient du fait du procès.

Il en sera de même à l'égard de toute partie qui aurait plaidé contre une commune ou une section de commune.

59. Toute transaction consentie par un conseil municipal ne peut être exécutée qu'après l'homologation par ordonnance royale, s'il s'agit d'objets immobiliers ou d'objets mobiliers d'une valeur supérieure à trois mille francs, et par arrêté du préfet en conseil de préfecture, dans les autres cas.

TITRE VI. *Comptabilité des Communes.*

60. Les comptes du maire, pour l'exercice clos, sont présentés au conseil municipal avant la délibération du budget. Ils sont définitivement approuvés par les préfets, pour les communes dont le revenu est inférieur à cent mille francs, et par le ministre compétent, pour les autres communes.

61. Le maire peut seul délivrer des mandats. S'il refusait d'ordonnancer une dépense régulièrement autorisée et liquide, il serait prononcé par le préfet en conseil de préfecture

L'arrêté du préfet tiendrait lieu du mandat du maire.

62. Les recettes et dépenses communales s'effectuent par un comptable chargé seul, et sous sa responsabilité, de poursuivre la rentrée de tous revenus de la commune et de toutes sommes qui lui seraient dues, ainsi que d'acquitter les dépenses ordonnancées par le maire, jusqu'à concurrence des crédits régulièrement accordés.

Tous les rôles de taxe, de sous-répartitions et de prestations locales, devront être remis à ce comptable.

63. Toutes les recettes municipales pour lesquelles les lois et règlements n'ont pas prescrit un mode spécial de recouvrement, s'effectuent sur des états dressés par le maire Ces états sont exécutoires après qu'ils ont été visés par le sous-préfet.

Les oppositions lorsque la matière

est de la compétence des tribunaux ordinaires, sont jugées comme affaires sommaires, et la commune peut y défendre, sans autorisation du conseil de préfecture.

64 Toute personne, autre que le receveur municipal, qui, sans autorisation légale, se serait ingérée dans le maniement des deniers de la commune, sera, par ce seul fait, constituée comptable; elle pourra, en outre, être poursuivie en vertu de l'article 258 du code Pénal, comme s'étant immiscée sans titre dans des fonctions publiques.

65. Le percepteur remplit les fonctions de receveur municipal.

Néanmoins, dans les communes dont le revenu excède trente mille francs, ces fonctions sont confiées, si le conseil municipal le demande, à un receveur municipal spécial. Il est nommé par le roi, sur trois candidats que le conseil municipal présente

Les dispositions du premier paragraphe ci-dessus ne seront applicables aux communes ayant actuellement un receveur municipal que sur la demande du conseil municipal, ou en cas de vacance.

66 Les comptes du receveur municipal sont définitivement apurés par le conseil de préfecture, pour les communes dont le revenu n'excède pas trente mille francs, sauf recours à la cour des comptes.

Les comptes des receveurs des communes dont le revenu excède trente mille francs, sont réglés et apurés par ladite cour.

Les dispositions ci-dessus, concernant la juridiction des conseils de préfecture et de la cour des comptes sur les comptes des receveurs municipaux, sont applicables aux comptes des trésoriers des hôpitaux et autres établissements de bienfaisance.

67. La responsabilité des receveurs municipaux et les formes de la comptabilité des communes seront déterminées par des règlements d'administration publique. Les receveurs municipaux seront assujettis, pour l'exécution de ces règlements, à la surveillance des receveurs des finances.

Dans les communes où les fonctions de receveur municipal et de percepteur sont réunies, la gestion du comptable est placée sous la responsabilité du receveur des finances de l'arrondissement

68. Les comptables qui n'auront pas présenté leurs comptes dans les délais prescrits par les règlements, pourront être condamnés, par l'autorité chargée de les juger, à une amende de dix francs à cent francs, par chaque mois de retard, pour les receveurs et trésoriers justiciables des conseils de préfecture, et de cinquante francs à cinq cents francs, également par mois de retard, pour ceux qui sont justiciables de la cour des comptes.

Ces amendes seront attribuées aux communes ou établissements que concernent les comptes en retard.

Elles seront assimilées aux débets de comptables, et le recouvrement pourra en être suivi par corps, conformément aux articles 8 et 9 de la loi du 17 avril 1832.

69 Les budgets et les comptes des communes restent déposés à la mairie, où toute personne imposée aux rôles de la commune a droit d'en prendre connaissance.

Ils sont rendus publics par la voie de l'impression, dans les communes dont le revenu est de cent mille francs ou plus, et dans les autres, quand le conseil municipal a voté la dépense de l'impression.

TITRE VII. *Des intérêts qui concernent plusieurs Communes.*

70. Lorsque plusieurs communes possèdent des biens ou des droits par indivis, une ordonnance du roi instituera, si l'une d'elles le réclame, une commission syndicale composée de délégués des conseils municipaux des communes intéressées.

Chacun des conseils élira dans son sein, au scrutin secret et à la majorité des voix, le nombre de délégués qui aura été déterminé par l'ordonnance du roi.

La commission syndicale sera renouvelée tous les trois ans, après le renouvellement partiel des conseils municipaux.

Les délibérations prises par la commission ne sont exécutoires que sur l'approbation du préfet, et demeurent d'ailleurs soumises à toutes les règles établies pour les délibérations des conseils municipaux.

71. La commission syndicale sera présidée par un syndic qui sera nommé par le préfet et choisi parmi les membres qui la composent.

Les attributions de la commission syndicale et du syndic, en ce qui touche les biens et les droits indivis, seront les mêmes que celles des conseils municipaux et des maires pour l'administration des propriétés communales.

72. Lorsqu'un même travail intéressera plusieurs communes, les conseils municipaux seront spécialement appelés à délibérer sur leurs intérêts respectifs et sur la part de la dépense que chacune d'elles devra supporter. Ces délibérations seront soumises à l'approbation du préfet.

En cas de désaccord entre les conseils municipaux, le préfet prononcera, après avoir entendu les conseils d'arrondissement et le conseil général. Si les conseils municipaux appartiennent à des départements différents, il sera statué par ordonnance royale.

La part de la dépense définitivement assignée à chaque commune, sera portée d'office aux budgets respectifs, conformément à l'art. 39 de la présente loi.

73. En cas d'urgence, un arrêté du préfet suffira pour ordonner les travaux, et pourvoira à la dépense à l'aide d'un rôle provisoire. Il sera procédé ultérieurement à sa répartition définitive, dans la forme déterminée par l'article précédent.

TITRE VIII. *Disposition spéciale.*

74. Il sera statué, par une loi spéciale, sur l'administration municipale de la ville de Paris.

INSTRUCTIONS MINISTÉRIELLES.

PREMIÈRE SÉRIE.

Circulaire concernant le traitement des vicaires et l'acquisition des presbytères (1), 5 mai 1831.

Monsieur le préfet, le décret du 30 décembre 1809 a mis à la charge des fabriques, et subsidiairement à celle des communes, le traitement des vicaires.

L'art. 40 de cet acte a décidé que ce traitement serait de 500 francs au plus, et de 300 francs au moins, et cette fixation a, jusqu'ici, servi de base à l'allocation des sommes destinées à pourvoir au traitement de ces ecclésiastiques.

Mais le secours accordé par l'état aux vicaires ayant été élevé de 300 francs à 350 francs, à partir de 1830, par la loi du 2 août 1829, il s'est élevé la question de savoir si le traitement que les communes sont tenues de payer à ces ecclésiastiques en cas d'insuffisance des ressources des fabriques, devait être maintenu à 300 francs, minimum fixé par le décret de 1809, ou subir une diminution de 50 francs.

Cette question, qui a dû fixer l'attention du gouvernement, a été résolue dans ce dernier sens, par suite des explications qui ont été données à la tribune par le ministère, lors de la discussion de la loi du 2 août 1829. Cette solution est juste : car, lorsque le traitement des vicaires a été fixé en 1809, on a considéré que les sommes accordées soit comme minimum, soit comme maximum, devaient, avec les 300 francs payés par l'état, procurer à ces ecclésiastiques des moyens suffisants d'existence; or, puisque l'état a pris depuis à sa charge une plus forte part de ce traitement, il doit en résulter un soulagement pour les communes.

Celles-ci doivent donc être prévenues que ce minimum du traitement qu'elles sont tenues de payer aux vicaires se trouve réduit à 250 francs. Cet avertissement doit surtout être prompt en ce qui concerne les communes qui, pour supporter cette charge que la loi rend obligatoire, sont dans la nécessité de recourir à la voie onéreuse des centimes additionnels.

Quoique, pour 1831, les impositions destinées à pourvoir à cette dépense soient déjà généralement autorisées, les communes ne doivent pas moins être admises à jouir, dès cet exercice, de la faculté qui leur est accordée de réduire le traitement des vicaires. Toutefois, pour ne pas retarder la confection des rôles de 1831, les impositions autorisées devront être mises en totalité en recouvrement, sauf à mettre en réserve les économies qui résulteront du nouveau vote à émettre par les conseils municipaux, pour venir en déduction des sommes à percevoir en 1832 pour la même destination.

Si cependant les besoins des communes rendaient nécessaire l'application immédiate à tout autre usage du montant des réductions qui seraient votées sur le traitement des vicaires, rien ne s'opposerait à ce que, de concert avec les plus imposés, les conseils municipaux proposassent un nouvel emploi du produit de ces réductions, et vous m'adresseriez les délibérations qui seraient prises à ce sujet, pour être soumises à l'approbation du Roi.

Je profite de cette occasion pour appeler votre attention sur un autre objet, qui a fixé également la sollicitude du gouvernement.

Dans quelques localités, l'autorité

(1) Voir, au sujet de la quotité du traitement à attribuer aux vicaires, nos observations pag. 120.

diocésaine obligeait les communes dépourvues de ressources à s'imposer extraordinairement pour acquérir des presbytères, en faisant dépendre de l'accomplissement de cette condition l'envoi de desservants dans les succursales vacantes. Ce moyen, étant devenu très-onéreux, surtout depuis les événements de Juillet, à raison des dépenses imprévues et extraordinaires que les communes ont à supporter, l'emploi a dû en être refusé à diverses localités.

Cet état de choses ne peut avoir d'inconvénient réel, puisque les communes qui ne peuvent point fournir un presbytère à leur curé, ou desservant, ont la faculté d'y suppléer par un autre logement ou une indemnité pécuniaire, ce qui assure, autant que possible, une habitation convenable, sans excéder les ressources ordinaires; mais pour cela, il est à désirer que l'autorité ecclésiastique n'exige plus, comme condition rigoureuse, que les communes possèdent des presbytères pour obtenir des desservants.

M. le ministre de l'instruction publique et des cultes, avec qui M. le ministre de l'intérieur s'est concerté à ce sujet, a, par une circulaire du 5 mars dernier, fixé particulièrement sur ce point l'attention de MM. les archevêques et évêques.

Je crois devoir vous prier de ne négliger, de votre côté, aucun effort auprès de ces prélats, pour que, malgré la nécessité où se trouve l'administration supérieure d'ajourner une grande partie des impositions extraordinaires votées pour acquérir des presbytères, les paroissiens ne soient pas privés des secours et des consolations de la religion, lorsque les communes ne pourront offrir qu'un logement ou une indemnité de logement.

Instruction pour l'exécution de l'ordonnance du **28** *décembre* **1830**, *sur la comptabilité des communes* **(1)**, **29 mai 1831.**

Monsieur le préfet, les diverses ordonnances qui ont organisé la comptabilité des communes et des établissements de bienfaisance ont posé en principe qu'il y aurait deux degrés de juridiction pour le jugement des comptes des receveurs; mais, en accordant aux comptables et aux administrations intéressées la faculté de se pourvoir contre les arrêtés de comptes, rendus en premier ressort, dans le délai de trois mois à dater de la notification de ces arrêtés, les ordonnances n'avaient point déterminé d'une manière précise les règles de la notification ni celles de l'introduction des pourvois.

Des instructions concertées entre les ministres de l'intérieur et des finances suppléèrent à ce silence; mais l'expérience a fait reconnaître la nécessité de coordonner leurs dispositions et de pourvoir à ce qu'elles pouvaient avoir d'incomplet.

Tel a été le but de l'ordonnance du 28 décembre dernier, dont le Bulletin des lois vous a donné connaissance.

Cette ordonnance s'occupe, en premier lieu, de ce qui concerne la notification des arrêtés de comptes.

D'après la loi du 28 pluviôse an III [1er février 1795], les formes suivies par la cour des comptes, pour la notification de ses arrêts, consistent dans l'envoi des arrêts par lettres chargées.

Il n'était pas possible d'appliquer ce mode à la notification des arrêtés de comptes rendus par les conseils de préfecture ou par les sous-préfets.

La voie indiquée par les articles 1 et 2 de l'ordonnance du 28 décembre a paru suffisante pour donner, sans frais, à la notification une date certaine qui fit courir les délais du pourvoi. Elle consiste à faire adresser par les préfets ou les sous-préfets, suivant qu'il s'agira de comptes arrêtés par ces derniers magistrats ou par les conseils de préfecture, deux

(1) Voir cette Instruction, 9e série, bull 34.

expéditions des arrêtés aux maires des communes, tant pour les comptes des établissements de bienfaisance que pour les comptes communaux ; attendu que les maires réunissent le double caractère de présidents des commissions administratives et de chefs de l'administration municipale. L'une de ces expéditions, accompagnée de la déclaration de notification, datée et signée par le maire, est remise par ce fonctionnaire au receveur, qui en donne récépissé. La seconde expédition, revêtue de la même déclaration, est déposée à la mairie, avec le récépissé du comptable.

De cette manière le receveur et l'administration sont réciproquement liés par la notification, puisque, d'un côté, le receveur a donné le récépissé de l'arrêté, et, d'un autre côté, l'administration, en datant et signant l'expédition remise au comptable, a reconnu aussi en avoir connaissance.

Pour l'exécution de ces dispositions, il conviendra que la déclaration que le maire doit inscrire sur les deux expéditions qui lui sont adressées, pour constater la notification, soit conçue en ces termes :

Vu et notifié le présent arrêté de compte à M. receveur d par nous, maire de la commune de en exécution de l'article 2 de l'ordonnance du 28 décembre 1830.

(*Suivront la date et la signature.*)

Sur l'expédition qui doit rester déposée aux archives de la mairie, le receveur écrira pour récépissé :

Je soussigné, receveur d reconnais avoir reçu des mains de M. le maire de la commune d une expédition du présent arrêté de compte, pour notification, conformément à l'article 2 de l'ordonnance du 28 décembre 1830.

(*Suivront la date et la signature*)

En ce qui vous concerne, monsieur le préfet, vous voudrez bien ne pas oublier que, conformément à l'article premier de l'ordonnance, c'est dans la quinzaine de la date des arrêtés que les deux expéditions doivent être adressées aux maires ; vous rappellerez la même disposition aux sous-préfets de votre département, pour les comptes qu'ils sont chargés d'arrêter.

Quant à la notification à faire par les maires, il importe de tenir la main à ce que, conformément à l'article 2 de l'ordonnance, elle soit effectuée dans le délai de huit jours, à dater de la réception des expéditions

En cas d'absence du receveur, pendant le délai de huit jours fixé pour la notification, et à défaut d'un fondé de pouvoir qui le représente ou sur son refus de délivrer le récépissé, l'arrêté devra être notifié par le ministère d'un huissier, aux frais du comptable, conformément à l'article 3 de l'ordonnance. Dans ce cas, l'original de l'exploit sera déposé aux archives de la mairie.

L'article 4 prévoit le cas où l'administration aurait négligé de procéder à la notification. Il donne alors aux parties intéressées le droit de requérir une expédition de l'arrêté de compte, et de la signifier par huissier. Dans ce cas, si la notification est faite à la commune ou à l'établissement, les frais de l'exploit ne peuvent être évidemment supportés par le receveur, et ils devraient rester à la charge des administrateurs dont la négligence aurait rendu nécessaire la notification par ministère d'huissier.

Les autres dispositions de l'ordonnance sont relatives à l'introduction des pourvois,

Avant d'entrer dans le détail de ces dispositions, je dois insister sur une observation préliminaire qu'il importe de rappeler aux administrations et aux comptables.

D'après les formes adoptées pour l'examen et le jugement des comptes, les receveurs ne sont pas admis à discuter en personne les allocations de leurs comptes, soit devant la cour des comptes, soit devant les conseils de préfecture Ces autorités ne jugent que sur pièces, et, à proprement

parler, il n'y a pas débat contradictoire.

Dans cette situation, si l'autorité chargée de juger les comptes rendait immédiatement un arrêté définitif, le comptable, n'ayant pas eu connaissance des faits mis à sa charge, et n'ayant pas pu, en conséquence, produire ses réponses, ni les appuyer de nouvelles pièces, serait, en quelque sorte, jugé sans avoir été entendu.

Aussi la cour des comptes, en exécution de la loi du 28 pluviôse an III, rend d'abord, d'après l'examen du compte, et avant de statuer définitivement, un arrêt préparatoire, qui a pour objet d'établir la situation du comptable, et d'avertir ce dernier des charges qui résultent contre lui de l'examen de sa comptabilité. Cet arrêt préparatoire, qui, comme on le voit, ne statue rien de définitif, est communiqué au receveur dans les formes ordinaires de la notification. Il est accordé deux mois au comptable pour répondre aux diverses injonctions de l'arrêt préparatoire, et pour produire les justifications nécessaires. Si, à l'expiration de ce délai, le comptable n'a produit aucune réponse, l'arrêté, qui n'est point contesté, est considéré comme définitif et déclaré tel par arrêt de la cour. (Arrêté du 29 frimaire an IX; 20 décembre 1800.)

Si, au contraire, de nouvelles pièces sont produites, la cour examine les réponses du receveur, et prononce alors définitivement sur le compte.

La même marche doit être suivie par les conseils de préfecture et les sous-préfets.

Ces observations préliminaires étaient indispensables pour arriver à faire une distinction essentielle, en ce qui concerne l'introduction des pourvois. Les arrêts préparatoires ne statuant rien définitivement, ne contenant aucune condamnation exécutoire, et ne faisant, au contraire, qu'ouvrir au receveur une voie pour présenter ses observations et ses défenses, il est évident que ces sortes d'arrêts ne sauraient donner ouverture à l'exercice du pourvoi: car on ne peut demander au second degré de juridiction de réformer une décision qui n'a pas encore été définitivement prise par les premiers juges.

Ainsi, à l'égard des comptes qui ont donné lieu à des arrêts préparatoires, la voie du pourvoi n'est ouverte que lorsque ces arrêts sont devenus définitifs par l'expiration des délais durant lesquels les parties sont admises à les contester, et en vertu de l'acte déclaratif dont il a été parlé ci-dessus; ou bien lorsque, par une nouvelle décision, l'autorité a définitivement prononcé sur les comptes.

Ce préliminaire établi, je reviens, monsieur le préfet, aux dispositions réglementaires de l'ordonnance, en ce qui concerne l'introduction des pourvois.

Les ordonnances précédentes fixaient à trois mois, à dater de la notification, le délai pendant lequel les administrateurs et les comptables pouvaient se pourvoir contre les arrêtés de comptes. Ce délai est maintenu par l'ordonnance du 28 décembre.

L'art. 5 exige que la partie qui voudra se pourvoir rédige sa requête en double original. L'un des doubles est remis à la partie adverse, qui doit en donner récépissé; si elle refuse, ou si elle est absente, la signification lui est faite par huissier et à ses frais.

Lorsque la notification de la requête se fait, par voie administrative, à la partie intéressée, qui la reçoit en personne et en donne récépissé, le récépissé doit être conçu ainsi qu'il suit:

Je soussigné (qualité du signataire) reconnais avoir reçu copie de la requête présentée par (qualité de l'appelant), à l'effet de se pourvoir contre l'arrêté de compte rendu par (indiquer l'autorité qui a jugé le compte) sous la date du

(Suivront la date du jour où le récépissé est délivré, et la signature de la partie qui le délivre.)

Dans le cas ci-dessus, s'il s'agit d'un pourvoi formé par le receveur d'une commune ou d'un établissement charitable, le maire ou l'adjoint a qua-

lité pour recevoir la copie de la requête et en donner récépissé.

Mais si la notification avait lieu par ministère d'huissier, il faudrait alors se conformer exactement aux dispositions de l'art 69 du code de Procédure civile. L'adjoint, dans ce cas, n'aurait pas qualité pour recevoir la signification, en remplacement du maire. Si ce dernier fonctionnaire était absent, il faudrait, conformément à la disposition du paragraphe 5 de l'article précité, que la copie fût laissée soit au juge de paix, soit au procureur du roi, qui viserait l'original,

L'appelant doit adresser l'autre original à la cour des comptes, en y joignant l'expédition de l'arrêté de compte qui lui a été primitivement notifié. Cette pièce sert à constater si l'appelant est encore dans les délais du pourvoi.

Il convient d'y joindre aussi le récépissé de la partie adverse, à qui la requête a été signifiée, ou l'original de la signification qui lui aurait été faite par huissier, afin qu'il soit constaté que cette partie a connaissance du pourvoi, et qu'elle a été, par conséquent, suffisamment avertie de produire ses observations, s'il y a lieu.

Vous remarquerez, monsieur le préfet, que l'ordonnance n'exige pas que la requête soit revêtue du visa du juge de paix. Cette formalité, qui était prescrite par les précédentes instructions, devra donc cesser d'être remplie.

L'art. 5 ajoute que les pièces devront parvenir à la cour, au plus tard dans le mois qui suivra l'expiration du délai du pourvoi.

Il ne faut pas confondre ce délai, accordé pour la transmission des pièces de la cour, avec le délai du pourvoi lui-même. Ce n'est pas le dépôt des pièces à la cour qui donne une date au pourvoi et qui interrompt la prescription de trois mois à laquelle est soumise la faculté de se pourvoir, mais bien la signification de la requête à la partie adverse. De sorte que ce serait en vain qu'un receveur aurait manifesté l'intention de se pourvoir, en adressant sa requête à la cour des comptes; le délai ne courrait pas moins contre lui, s'il n'avait préalablement signifié son pourvoi à l'administration intéressée. Le délai d'un mois, dont il s'agit dans l'art. 5, n'est donc pas une prolongation du terme de trois mois, assigné à l'exercice du pourvoi; c'est un temps accordé pour saisir la cour de la requête, après que le pourvoi a été formé.

La cour, d'après un examen sommaire de la requête, juge s'il ne s'élève aucune fin de non-recevoir contre le pourvoi, et déclare s'il y a, ou non, lieu d'admettre l'appelant à soutenir ses réclamations, et ordonne la production des pièces.

Si la cour admet la requête, la partie poursuivante aura, pour faire la production des pièces justificatives du compte, un délai de deux mois, à partir de la notification de l'arrêt d'admission. (*Article 6 de l'ordonnance.*)

Vous devrez, monsieur le préfet, adresser, de votre côté, à la cour des comptes, comme les sous-préfets au conseil de préfecture, toutes les pièces qui pourraient servir à l'examen du pourvoi. (*Ordonnance du 21 mai 1817.*)

Faute de productions suffisantes de la part de la partie poursuivante, dans le délai dont il est parlé ci-dessus, la requête sera rayée du rôle; à moins que, sur la demande des parties intéressées, la cour ne consente à accorder un second délai, dont elle déterminera la durée. La requête rayée du rôle ne pourra plus être reproduite. (*Article 7.*)

Cette disposition était nécessaire pour mettre un terme aux réclamations imprudemment élevées : la partie qui se pourvoit doit se tenir prête à justifier ses réclamations. Le délai de deux mois pour la production des pièces a été primitivement fixé par la loi du 28 pluviôse an 8. Ce délai est, en général, plus que suffisant; et la cour ne se détermine que par de graves considérations à user de la faculté qui lui est accordée de prolonger ce délai. Cette jurisprudence doit aussi

servir de régle aux conseils de préfecture.

Pour assurer l'exécution des formalités prescrites par l'ordonnance pour l'introduction des pourvois, l'art. 8 dispose que toute requête qui aurait été rejetée, faute d'accomplissement desdites formalités, ne pourra plus être reproduite, à moins que le délai de trois mois accordé pour le pourvoi ne soit pas encore expiré. L'appelant, se trouvant dans les délais, pourrait alors recommencer tous les actes nécessaires à la régularité du pourvoi, en se conformant aux dispositions de l'ordonnance. La première procédure serait comme non avenue.

Vous devrez, monsieur le préfet, faire sentir au conseil de préfecture, lorsqu'il aura à connaître, en appel, des arrêtés des sous-préfets, en matière d'apurement de comptes, que la décision à prendre sur la question préjudicielle de l'admissibilité de la requête, doit être nécessairement prompte. Tout retard à cet égard aurait pour effet de rendre illusoire le droit réservé à l'appelant par l'art. 8 de l'ordonnance du 28 décembre 1830. Il y a donc nécessité, pour se conformer à l'ordonnance, qu'il soit procédé à l'examen des requêtes, comme sur *matières sommaires*, c'est-à-dire en écartant toutes les formalités qui pourraient retarder la décision.

D'après l'art. 9 de l'ordonnance, les dispositions relatives au pourvoi doivent être observées à l'égard des pourvois contre les arrêtés des comptes des receveurs, dont les comptes sont arrêtés par les sous-préfets.

Les conseils de préfecture et les sous-préfets auront donc, chacun d'eux en ce qui le concerne, à se conformer à la présente circulaire.

Vous aurez remarqué, monsieur le préfet, que l'ordonnance ne dispose que pour les *pourvois*, et qu'elle ne parle point de la *demande en révision*, qui, fondée sur la découverte de nouvelles pièces, doit être formée devant les juges qui ont d'abord prononcé sur le compte. Il est évident que les mêmes dispositions ne pourraient être appliquées à ces deux demandes, qui ont un caractère tout à fait différent, et dont le plus saillant, en ce qui concerne la *révision*, est que cette action n'est soumise à aucune prescription particulière.

Je ne puis, en ce qui concerne la distinction à faire entre ces deux actions, que m'en référer aux explications contenues dans l'instruction du 30 mai 1827. J'ajouterai seulement que la requête qui a pour objet d'obtenir la révision d'un compte, doit être communiquée à la partie adverse, conformément à ce qui est prescrit par l'ordonnance du 28 décembre, pour l'introduction des pourvois.

***Instruction relative à la tenue d'un livre de quittances timbrées*, 31 décembre 1831.**

Monsieur le préfet, l'arrêté ministériel du 7 novembre 1821, relatif à la tenue du *Journal à souches* destiné à l'enregistrement des recettes effectuées par les percepteurs et receveurs des communes, des hospices et des établissements publics, avait décidé que les bulletins de payement détachés de ce livre et remis aux parties versantes ne seraient pas assujettis à la formalité du timbre. Cette décision a fait naître des difficultés sérieuses, par suite desquelles des condamnations judiciaires ont été prononcées contre plusieurs comptables pour contravention aux lois sur le timbre.

Cette circonstance a donné lieu à un nouvel examen de la question; et, de concert avec M. le ministre des finances, j'ai reconnu que la législation ne permettait pas d'exempter du timbre les bulletins détachés du *Journal à souches*, lorsqu'il s'agit du payement de sommes qui excèdent 10 francs. En effet, la loi du 13 brumaire an VII assujettit expressément à cette formalité « tous actes et écritures, soit publics, soit privés, devant ou pouvant faire titre ou être produits pour obligation, *décharge*, justification, demande ou dépense. » Or, on ne peut se refu-

ser à reconnaître que les bulletins dont il s'agit ont le caractère de véritables quittances, et qu'ils sont nécessairement compris dans la catégorie des actes qui peuvent être produits pour *décharge*, et qui doivent, comme tels, être soumis au timbre.

Il a été, en outre, reconnu que si la partie versante est plus que personne intéressée à ce qu'une quittance lui soit délivrée pour établir sa libération, et si, par conséquent, c'est à elle à en supporter les frais, aux termes de l'article 1248 du Code civil, le comptable qui paye a aussi intérêt à ce que cette quittance soit rédigée sur papier timbré, par la raison que la loi du 28 avril 1816, article 75, déclare le créancier qui délivre la quittance solidaire du débiteur qui la reçoit, pour le payement des amendes encourues pour contravention aux lois du timbre; que dès lors il a droit d'exiger que la partie versante, qui réclame un titre constatant sa libération, supporte les frais de timbre de la quittance.

En résumé, la situation respective du comptable et de la partie versante est celle-ci : toutes les fois que, d'après les lois générales sur le timbre, il n'existe pas d'exemption à cette formalité, soit à raison de la quotité du payement (lorsque la somme n'excède pas 10 francs), soit à raison de la destination des sommes (comme, par exemple, lorsqu'il s'agit de subventions pour secours aux indigents), la partie versante ne peut exiger de quittance, ou de titre quelconque portant décharge à son profit, qu'autant qu'elle consent à supporter les frais du timbre. Si elle s'y refuse, le comptable ne peut sans doute pas la contraindre à prendre une quittance timbrée; mais il ne peut être contraint lui-même à délivrer aucune quittance. Il doit se borner, dans ce cas, à faire écriture du payement, conformément à ce qui est prescrit ci-après; mais sans remettre à la partie versante aucun titre écrit constatant le versement effectué. Dans ce cas, il n'existe point de quittance; et s'il en résulte plus tard pour le débiteur quelque inconvénient, il ne peut l'imputer qu'à lui-même.

Cette nouvelle interprétation des dispositions des lois relatives au timbre rendait indispensable d'apporter quelques modifications aux règles précédemment établies pour la tenue du *livre à souches* et la délivrance des quittances. Tel est l'objet des dispositions suivantes, arrêtées de concert entre le ministère des finances et le mien, et qui ont été communiquées à MM. les receveurs généraux et particuliers des finances, par une circulaire du 15 septembre dernier :

« A partir du 1er janvier prochain, tout receveur municipal ou » d'établissement public tiendra, in» dépendamment du *Journal à souches* unique, sur lequel il conti» nuera à transcrire successivement » toutes ses recettes, *sans exception*, » un registre de quittances timbrées » à l'extraordinaire, d'un nombre de » feuilles proportionné à l'importance » des communes ou des établisse» ments. Ce livre sera établi confor» mément au modèle ci-joint.

» Le payement de toute somme à » laquelle les dispositions de l'article » 12 de la loi du 13 brumaire an VII » seront applicables devra être enre» gistré sur le livre à souches général, » dans la forme et avec les dévelop» pements ordinaires; seulement le » bulletin de payement adhérent à » la souche de ce journal ne sera » point détaché, mais laissé en blanc » et simplement biffé. L'enregistre» ment sera, immédiatement après, » transporté, sous le même numéro » d'ordre, mais avec une mention » très-sommaire, sur le livre de quit» tance timbrées, duquel sera détachée une quittance pour être re» mise à la partie versante, qui sera » tenue d'en payer le prix.

» En cas de refus, par la partie » versante, d'accepter la quittance » dont il s'agit, le payement devra » être seulement constaté sur le » journal à souches général, *sans* » *qu'aucune espèce de reçu ou quittance* » *puisse être délivré au débiteur;* il » sera fait mention, sur le bulletin » attenant à la souche, du motif qui

» n'aura pas permis au comptable de · délivrer de quittance timbrée. Il » résulte de cette disposition que le » receveur ne devra transcrire sur le » livre de quittances le payement » d'une somme excédant 10 francs » qu'après s'être assuré préalablement » que la partie versante consent à » payer le coût du timbre.

» Le receveur général fera l'avance » du prix de timbre du livre des quittances dont il s'agit, et en comprendra la dépense dans ses écritures, » au compte *fonds de cotisations municipales et particulières*, et sur le » livre auxiliaire, au compte déjà » ouvert sous le titre de *Fonds destinés aux frais de timbre et impression des comptes et budgets des communes*; » il se fera immédiatement rembourser de cette avance par les receveurs des communes et des établissements publics, qui en acquitteront le montant, chacun pour ce » qui le concerne, sur le produit de » ses recettes courantes, selon qu'il » est réglé par les articles 819 et suivants de l'instruction générale du » 15 décembre 1826, pour les frais » de route des voyageurs indigents, » les feuilles de passe-ports, etc.

» Les receveurs des communes et » des établissements constateront » cette opération sur leur grand-livre » à un compte d'avance intitulé : » *Frais de timbre du livre des quittances*, dont le débit se formera des » remboursements faits au receveur » général, et le crédit des sommes » successivement recouvrées sur les » parties versantes. Le solde de ce » compte figurera comme valeur » dans les états de situation du receveur, et sera justifié par le nombre » des quittances timbrées restant à » employer.

» Le livre des quittances timbrées » ne sera remplacé que lorsqu'il sera » entièrement rempli; du reste, toutes les autres dispositions d'ordre » et de surveillance relatives à la » fourniture, à la distribution et à » la tenue des journaux à souches » sont applicables au registre spécial » dont il s'agit »

On avait pu conclure de cette dernière disposition que les livres de quittances timbrées ne pouvaient, comme le journal à souches, être imprimés que par l'imprimerie royale; mais j'ai dû reconnaître, de concert avec M. le ministre des finances, qu'en exigeant les différentes mesures d'ordre et de surveillance prescrites pour le journal à souches, il convenait cependant de laisser à l'industrie particulière le soin de fournir, concurremment avec l'imprimerie royale, les livres de quittances timbrées, comme cela a lieu pour les autres registres.

En insistant, monsieur le préfet, sur la disposition ci-dessus indiquée, et qui a pour objet d'interdire aux comptables de délivrer *aucun titre écrit* constatant le payement à la partie versante qui refuse de supporter le coût du timbre de la quittance, dans le cas où cette formalité est requise, je dois faire remarquer que cette disposition ne saurait avoir pour objet d'empêcher la partie versante de prendre elle-même, d'après l'indication du receveur, le n° de l'article du registre où le payement est inscrit, de manière à pouvoir réclamer, plus tard, une quittance timbrée, dont elle supporterait les frais. C'est un droit que je ne pense pas que l'administration puisse enlever aux justiciables. Cette indication verbale, donnée par le comptable, ne peut en rien compromettre sa responsabilité, puisque, alors même qu'elle peut offrir le moyen de suivre ultérieurement la trace du payement, elle ne constitue cependant par elle-même aucune preuve de libération pour la partie versante.

Je vous prie, monsieur le préfet, de donner communication des dispositions de la présente circulaire à MM. les administrateurs et receveurs des communes et des établissements publics qu'elle concerne, et de veiller à ce que les mesures qu'elle prescrit soient ponctuellement exécutées, à dater du 1er janvier prochain.

ANNÉE 18 .

Livre de quittances timbrées pour les recettes de sommes sur produits divers, excédant 10 francs.

Le présent livre, contenant feuillets, celui-ci compris, a été coté et paraphé sur chaque page par nous, maire de la commune d , pour servir au sieur à enregistrer, à partir du du mois de 18 , les versements en échange desquels il doit être délivré des quittances timbrées.

A , le 18 .

Le maire de la commune,

AVIS.

1° Le présent Livre des quittances timbrées doit être tenu indépendamment du **journal** à souches, sur lequel les recettes continueront à être enregistrées sans exception : seulement, lorsque la recette exigera qu'il soit délivré à la partie versante une quittance timbrée, le bulletin de payement adhérant à la souche de ce journal ne sera point détaché, mais laissé en blanc et simplement biffé. L'enregistrement en sera immédiatement après transporté, *sous le même numéro d'ordre*, *sur le livre des quittances timbrées*, duquel sera détachée la quittance à remettre à la partie versante, qui sera tenue d'en payer le prix.

2° Le receveur ne devra toutefois transcrire sur le livre des quittances timbrées le payement d'*une somme excédant* 10 *fr.*, qu'après s'être assuré que le redevable consent à payer le prix du timbre.

3° En cas de refus, le payement devra *être seulement constaté sur le journal à souches général, sans qu'aucune espèce de reçu ou quittance puisse être délivré à la partie versante.* Mention de cette circonstance sera faite par le comptable, sur le bulletin attenant à la souche du journal.

Nota. *Le livre des quittances timbrées devra être établi dans le format du journal à souches.*

NUMÉROS du journal à souches, et désignation des communes et établissements publics.	DATES DES recettes et noms des parties versantes.	MONTANT DES versements.
N°. . . . . COMMUNE OU HOSPICE.	Du. . . . M.	fr. c.

REVENUS ∗∗ DES ∗∗ COMMUNES ∗∗ ET ∗∗ ÉTABLISSEMENTS ∗∗ PUBLICS.

Place du timbre.

INDICATION DE LA COMMUNE OU DE L'HOSPICE.

Du 18 .

Reçu de M.......

Place du timbre.

.... Numéro du journal à souche.

Spécifier la nature du payement.		f.	c.
	Exercice 18		
	Exercice 18		
	....		
	....		
	Frais de poursuites judiciaires		
	Timbre.......		

Le Receveur,

Place du timbre.

INDICATION DE LA COMMUNE OU DE L'HOSPICE.

Du 18 .

Reçu de M.......

Place du timbre.

.... Numero du journal à souche.

Spécifier la nature du payement.		f.	c.
	Exercice 18		
	Exercice 18		
	....		
	....		
	Frais de poursuites judiciaires.		
	Timbre.......		

Le Receveur,

Extrait de la circulaire du 1er août 1832.

On a quelquefois prétendu que le secrétaire de la mairie est à la nomination du conseil municipal. On se fondait sur ce qui existait avant la législation de l'an VIII, et sur une circulaire de l'un de mes prédécesseurs, en date du 6 nivôse an IX (27 décembre 1800). Mais il faut remarquer que, jusqu'à la loi du 28 pluviôse an VIII, l'administration municipale était exercée par des assemblées collectives. Chaque municipalité avait alors un secrétaire nommé par elle, pris hors de son sein, institué par une disposition expresse de la loi organique, et qui avait caractère public (*loi du 22 décembre 1789, art. 32; loi du 21 fructidor an III, art. 17*). Cet état de choses a cessé en l'an VIII. Le maire a seul été chargé de l'administration (*loi du 28 pluviôse an VIII, art. 13; arrêté du 2 pluviôse an IX, art. 7*). La loi n'a plus fait mention de secrétaire de la municipalité, en sorte que, dans les très-petites communes, le maire ou l'adjoint en a fait les fonctions, et que, dans celles où cet agent a été continué ou institué, il est devenu un simple employé placé sous les ordres du maire, seul administrateur de la commune. Il a donc cessé d'être ce qu'il était précédemment; et un avis du conseil d'état, approuvé le 2 juillet 1807, a reconnu qu'il n'était plus qu'un employé, n'ayant aucun caractère public, et ne pouvant délivrer, sous sa signature, aucun acte, expédition, ni extrait d'acte de la mairie. D'un autre côté, l'arrêté du 2 pluviôse an IX (art. 6) a établi, pour rédiger les délibérations du conseil municipal, un secrétaire élu par cette assemblée et choisi dans son sein. Ainsi ont été séparés les travaux et les emplois des anciens secrétaires des municipalités entre les *secrétaires des conseils municipaux* nommés par ces conseils, et les *secrétaires des mairies*, sur lesquels la loi ne s'explique pas, mais qui, placés sous les ordres du maire, et destinés à le seconder dans les travaux auxquels il ne peut suffire, et dont il est responsable, sont, à ce titre, nommés et révocables par lui.

En effet, il appartient au maire, seul administrateur de la commune, de nommer les employés de l'administration communale et les agents des divers services communaux, à moins que la loi n'ait restreint ce droit. Or, si des dispositions expresses ont attribué au conseil municipal la nomination ou la présentation du receveur de la commune, du garde champêtre et du garde forestier (*décret du 27 février 1811, ordonnance du 29 novembre 1820, code Forestier, art. 95*) (1), il n'existe pas de loi ni d'acte du gouvernement, depuis l'an VIII, qui défère au conseil municipal le choix du secrétaire de la mairie. La circulaire du 6 nivôse an IX, que l'on a quelquefois invoquée, invitait les conseils municipaux à nommer des secrétaires qui pussent en même temps exercer l'emploi de maître d'école, et qui devaient être confirmés par le préfet. Mais, à cette époque, la distinction entre le secrétaire de la mairie et celui du conseil municipal n'était pas encore établie, puisque c'est l'arrêté du 2 pluviôse an IX qui a conféré à un membre du conseil, élu par ses collègues, le soin de rédiger les délibérations. De plus, la circulaire du 6 nivôse considérait les secrétaires des municipalités plutôt comme *maîtres d'école* que comme *employés de mairie*; et si ces emplois sont quelquefois réunis dans la même personne, ils sont aujourd'hui essentiellement distincts, quant à leur investiture et à leur exercice.

Toutes les considérations qui précèdent, et qui étaient applicables sous l'empire de la législation de l'an VIII, le sont encore aujourd'hui, puisque la loi du 21 mars 1831, qui a modifié

(1) Il faut ajouter aujourd'hui, pour les gardes champêtres, l'article 13 de la loi du 18 juillet 1837. (*Note du Rédacteur.*)

l'organisation municipale, n'a point touché aux attributions, et a laissé subsister la division des pouvoirs entre le maire, les adjoints et le conseil municipal, telle qu'elle était réglée par la loi du 28 pluviôse an VIII et par l'arrêté du 2 pluviôse an IX, et que, comme ces deux actes, elle établit (art. 24) un secrétaire du conseil municipal, élu par le conseil, et ne mentionne aucunement le secrétaire de la mairie.

Ces explications, monsieur le préfet, m'ont paru nécessaires pour éclaircir des questions que l'on pourrait soulever sous le prétexte des changements introduits, par la loi du 21 mars 1831, dans l'organisation municipale. Il importait de les résoudre d'avance, afin d'éviter des difficultés et des collisions qui pourraient entraver la marche de l'administration.

Circulaire relative aux prélèvements pour frais de casernement, 15 juillet 1833.

Monsieur le préfet, l'ordonnance du 5 août 1818, qui a réglé l'exécution de l'art. 46 de la loi du 15 mai précédent, en ce qui concerne le prélèvement de 7 francs par homme, et 3 francs par cheval, autorisé sur le produit des octrois municipaux, pour frais de casernement des troupes de garnison, n'imposait ce prélèvement aux villes que pour les troupes placées dans les bâtiments militaires, et ne l'exigeait point pour les hommes logés *chez l'habitant*, *à l'hôpital* ou *en prison*, ni pour les chevaux d'officiers placés hors des casernes.

Cette disposition était entièrement conforme à l'esprit de la loi du 15 mai 1818. Cette loi, en effet, en établissant un prélèvement fixe sur les communes, pour dépenses du casernement, avait bien entendu qu'en retour l'état s'occuperait des moyens de caserner, à ses frais, les troupes en garnison, de manière à faire cesser toutes les charges que leur logement occasionnait précédemment aux villes.

Si la loi n'avait imposé ce prélèvement qu'à celles qui avaient des octrois à l'exclusion des autres, c'était par cette considération que dans ces villes les taxes d'octroi augmentant les dépenses nécessitées par les consommations des troupes qui y étaient en garnison, il était juste que ces villes indemnisassent le gouvernement de ce surcroît de charges, en proportion du profit qu'elles retiraient de la perception de ces taxes.

Mais, d'une part, dès que l'état, négligeant de se procurer des casernes, plaçait les troupes en garnison chez l'habitant, il était évident qu'il ne remplissait pas l'obligation qui, dans l'intention de la loi du 15 mai 1818, était la condition du prélèvement, et il devenait dès lors équitable d'affranchir la commune de cet impôt.

En second lieu, les motifs du prélèvement cessaient d'exister à l'égard des soldats à l'hôpital ou en prison, puisque la consommation des malades ou des prisonniers ne porte pas le plus ordinairement sur des objets soumis aux droits d'octroi, et qu'en tous cas elle est bien moindre que celle des autres militaires. C'était donc avec raison que l'ordonnance du 5 août avait admis, dans ces cas, l'exemption du prélèvement.

Cependant, l'administration de la guerre, nonobstant les dispositions de cette ordonnance, avait cru que la loi du 18 mai 1818 devait recevoir une interprétation moins favorable aux communes, et, par une circulaire du 8 octobre 1818, elle avait prescrit aux intendants militaires de comprendre dans les états d'effectif qui doivent servir de base au prélèvement, tant les hommes logés chez l'habitant que ceux qui étaient en prison ou à l'hôpital.

L'opposition qui existait entre les dispositions de cette circulaire et celles de l'ordonnance du 5 août avait fait naître des difficultés entre les intendants militaires et les adminis-

trations municipales, et excité de la part de celles-ci de vives réclamations.

Dans ces circonstances, je crus devoir me concerter avec mon collègue M. le maréchal ministre de la guerre pour mettre un terme à ces discussions, et la question fut soumise à l'examen du conseil d'état (sections réunies), qui émit l'avis que l'ordonnance du 5 août 1818 avait fait une juste application de la loi du 5 mai précédent, et que la circulaire du 8 octobre de la même année devait être modifiée.

En conséquence, M. le maréchal ministre de la guerre vient d'adresser à MM. les intendants militaires une nouvelle circulaire, dont je crois devoir vous faire connaître les dispositions. Cette circulaire est ainsi conçue :

« Messieurs, d'après les neuvième et dixième paragraphes de l'instruction ministérielle du 8 octobre 1818, les militaires logés chez les habitants, à l'hôpital et en prison, ainsi que les chevaux d'officiers, placés hors des casernes, devaient être compris dans les frais de casernement mis à la charge des villes qui perçoivent des octrois.

» Un grand nombre de villes ont protesté contre l'application qui leur a été faite de cette partie de l'instruction précitée, et ont invoqué, à l'appui de leurs réclamations, le texte de l'art. 46 de la loi de finances du 15 mai 1818, et celui beaucoup plus formel du premier paragraphe de l'art. 3 de l'ordonnance du 5 août suivant, qui restreint *aux troupes logées dans les bâtiments ou établissements militaires* la perception des frais de casernement.

» La solution de la question que ces réclamations soulevaient m'a paru devoir être déférée au conseil d'état (sections réunies), et il résulte de l'avis qu'il a émis, dans la séance du 17 mai dernier :

» Que le texte de l'art. 46 de la loi du 15 mai 1818 est précis ;

» Que le premier paragraphe de l'art 3 de l'ordonnance du 5 août suivant en a fait une juste application ;

» Qu'au contraire, les neuvième et dixième paragraphes de l'instruction du 8 octobre même année lui ont donné une application extensive ;

» Qu'en conséquence, ces deux paragraphes sont à considérer comme non avenus et de nul effet, et qu'on doit s'en tenir au texte rigoureusement littéral du premier paragraphe de l'article 3 de l'ordonnance du 5 août 1818.

» Vous aurez, en conséquence, messieurs, à faire établir, dans ce sens, de nouveaux décomptes trimestriels pour toutes les localités auxquelles on a imposé des charges de casernement autres que celles spécifiées dans le premier paragraphe de l'art. 3 de l'ordonnance du 5 août 1818, et qui, ayant protesté contre cette mesure, ont refusé jusqu'ici de payer les frais qui en résultaient à leur préjudice. Il sera nécessaire de faire remonter l'établissement de ces nouveaux décomptes au 1er octobre 1830, époque à partir de laquelle on a été obligé de recourir au logement chez l'habitant, en raison de l'insuffisance du casernement militaire.

» Quant aux villes qui se trouvent dans une position analogue, mais qui ont acquitté ces frais comme ils avaient d'abord été réglés, il suffira de me les indiquer pour qu'il puisse être fait droit à leurs réclamations, si elles croient devoir en former.

» Enfin, pour compléter ces dispositions d'ordre, vous aurez soin de me désigner également les villes de votre division qui ne se trouvent point dans l'un ou l'autre de ces deux cas, et dont les décomptes doivent être maintenus tels qu'ils ont été primitivement établis.

» Je désire que le travail dont il s'agit me parvienne le plus tôt possible, afin que, dans l'intérêt des communes, comme dans celui du trésor, je puisse mettre un terme à l'état d'incertitude où l'on est demeuré longtemps pour cette partie importante du service.

» Le président du conseil, ministre de la guerre.

» *Signé* Mal DUC DE DALMATIE. »

Ainsi, monsieur le préfet, se trouvent définitivement résolues les difficultés que la formation des états d'effectif avait soulevées dans certaines communes. Les hommes logés chez l'habitant, à l'hôpital ou en prison, les chevaux d'officiers placés hors des casernes ne doivent plus y être compris à l'avenir. Quant au passé, vous remarquerez que d'après l'avis du conseil d'état, et aux termes de la circulaire ministérielle, les états non encore payés par les communes doivent être refaits conformément à la nouvelle jurisprudence, et que même les sommes acquittées en vertu des anciens états dressés contrairement à l'ordonnance du 5 août 1818 doivent être remboursées.

Je vous invite, monsieur le préfet, à faire connaître ces dispositions aux administrations municipales de votre département, afin que MM. les maires puissent, dans l'intérêt de leurs communes, former les réclamations qu'ils jugeront utiles.

Extrait de la circulaire relative aux impositions extraordinaires de **1834**, *pour les dépenses de l'instruction primaire*, **16 septembre 1833.**

Aux termes de la loi du 28 juin dernier, sur l'instruction primaire, et celle du même jour, portant fixation du budget des recettes de 1834, les conseils municipaux sont autorisés, en cas d'insuffisance des revenus des communes, à voter pour les dépenses des écoles primaires une imposition *spéciale ;* à défaut du vote de ces conseils, l'imposition peut être établie d'office par ordonnance royale.

Il résulte de ces dispositions que l'imposition peut être librement votée par les conseils municipaux ou établie d'office par le gouvernement. Si l'imposition, ayant pour objet des dépenses déclarées obligatoires par la loi sur l'instruction primaire, est votée librement par les conseils municipaux et n'excède pas 3 centimes additionnels au principal des contributions foncière, personnelle et mobilière (1), une ordonnance royale ne sera pas nécessaire, l'autorisation et même l'obligation de voter étant exprimées dans la loi de la manière la plus générale et la plus absolue. Il suffira donc que le vote du conseil municipal vous soit soumis afin que vous puissiez vérifier s'il est régulier, s'il n'excède pas le maximum de 3 centimes fixé par la loi, s'il ne porte pas sur des contributions autres que les contributions foncière, personnelle et mobilière : en un mot, s'il ne viole aucune disposition des lois et des règlements ; vous devrez vous assurer aussi que les ressources ordinaires sont réellement insuffisantes, de manière à rendre l'imposition nécessaire. Après cette vérification vous remettrez au directeur des contributions un état de toutes ces impositions, revêtu de votre visa exécutoire, pour qu'elles soient comprises dans les rôles généraux. Vous aurez soin de rappeler au directeur des contributions qu'aux termes de l'article 19 de la loi du 21 avril 1832, la portion de ces impositions à ajouter au principal du contingent personnel et mobilier ne doit porter que sur les cotisations mobilières seulement, la taxe personnelle ne devant, d'après la loi précitée, supporter aucuns centimes additionnels.

Si l'imposition, quoique librement votée par les conseils municipaux, excédait le maximum de 3 centimes additionnels au principal des contributions foncière, personnelle et mobilière, ou qu'elle eût pour objet des dépenses de l'instruction primaire autres que celles qui sont obligatoires aux termes de la loi, elle n'aurait plus le même caractère de spécialité, et elle devrait en conséquence être

(1) Nous devons rappeler ici qu'en vertu des lois de finances subséquentes, ces impositions extraordinaires doivent porter sur les quatre natures de contributions. (*Note du Rédacteur.*)

votée, instruite et autorisée par ordonnance du roi dans la même forme qui est prescrite et suivie pour toutes les impositions extraordinaires des communes.

Telle doit être la règle générale, lors même que les impositions relatives à l'instruction primaire auraient été votées antérieurement à la promulgation de la loi du 28 juin. En effet, on agira suivant l'esprit de cette loi en soumettant à ses dispositions des actes auxquels elles sont de droit applicables par cela même qu'ils ont pour objet des dépenses dont le vote est obligatoire aux termes de cette même loi, et ce n'est point lui donner un effet rétroactif au préjudice des communes; c'est au contraire leur en faciliter l'exécution par la réalisation la plus prompte des votes qu'elles ont librement émis.

Si quelques-unes de ces impositions votées par les conseils municipaux antérieurement à la promulgation de la loi du 28 juin, sont déjà approuvées par des ordonnances royales, vous devrez, d'après les explications qui précèdent, faire exécuter ces ordonnances, en comprenant ces impositions dans les rôles et en ayant seulement le soin d'éviter toute erreur qui pourrait occasionner un double emploi.

Parmi les demandes d'imposition extraordinaires pour l'instruction primaire, il en est plusieurs qui ont pour objet des acquisitions, des ventes, des échanges ou concessions de maisons ou d'autres propriétés immobilières. Ces opérations ne sont pas, comme les impositions spéciales, dispensées de l'autorisation royale par la loi du 28 juin. Les votes des conseils municipaux doivent donc continuer dans ce cas à m'être communiqués; mais je n'aurai à faire statuer qu'en ce qui concerne les dispositions d'immeubles, et cela ne doit pas vous empêcher de donner suite dès à présent au vote des impositions, conformément aux règles que j'ai ci-dessus indiquées.

Quant aux impositions d'office que le gouvernement établira en vertu de l'article 13, en cas de vote négatif ou insuffisant, toute instruction à cet égard serait superflue : les ordonnances royales qui prescriront ces impositions vous parviendront par la voie de mon ministère, et vous n'aurez qu'à les faire exécuter, par la direction des contributions, dans la forme ordinaire.

Vous ne perdrez pas de vue, monsieur le préfet, que les impositions prescrites par la loi du 28 juin pour les dépenses de l'instruction primaire ayant un caractère tout *spécial*, il en résulte que les fonds qui en proviennent ne peuvent sous aucun prétexte être employés à d'autres dépenses que celles pour lesquelles ils ont été votés. S'ils ne reçoivent pas immédiatement leur emploi, ils doivent être scrupuleusement gardés en réserve, et je ne puis trop vous recommander à cet égard la stricte exécution de l'article 8 de l'ordonnance du 16 juillet, et de la circulaire de M. le ministre de l'instruction publique, en date du 24 du même mois.

Extrait de l'instruction relative à la formation des budgets communaux, 20 avril 1834 (1).

Règlement de l'exercice clos. — La première opération dont il convient de s'occuper, celle qui doit nécessairement précéder la formation du budget, dont elle est le premier élément, c'est *le règlement définitif des recettes et des dépenses de l'exercice clos*, qui doit servir à établir l'excédant disponible à reporter aux ressources extraordinaires du nouvel exercice. Je ne dois pas vous dissimuler, monsieur le préfet, que, dans presque

(1) Nous ne donnons qu'un extrait de cette instruction qui se trouve en grande partie refondue dans celle du 10 avril 1835, à la suite. (*Note du Rédacteur.*)

tous les budgets dont j'ai eu à faire l'examen, j'ai trouvé cet article de recette assez inexactement établi. Quelques explications sur ce point m'ont donc semblé indispensables.

Vous savez, monsieur le préfet, que, par suite de l'ordonnance du 23 avril 1823, toutes les opérations d'un exercice, soit en recette, soit en dépense, doivent être nécessairement terminées dans la seconde année de cet exercice; que, passé ce délai, les crédits sont définitivement clos, et que les restes à dépenser comme les restes à recouvrer, sont reportés au budget nouveau. Il résulte de cet ordre de comptabilité qu'à l'expiration de la seconde année d'un exercice, et seulement alors, la situation de cet exercice peut être irrévocablement arrêtée, et que les résultats désormais connus peuvent être reportés avec exactitude et sans craindre des changements ultérieurs dans le chiffre, au budget de l'année qui va s'ouvrir. L'objet du *règlement définitif de l'exercice clos* est précisément d'établir et d'arrêter cette situation.

Pour y procéder, les administrations locales ont à constater successivement le montant des ressources dont elles ont disposé et le montant des dépenses qu'elles ont effectuées dans l'année. La circulaire du 29 mars 1831, relative à la comptabilité des hospices, dont les principes sont devenus les mêmes que ceux de la comptabilité communale, indique la marche à suivre à cet égard, et je ne puis que rappeler, avec quelques modifications nécessaires, les dispositions qu'elle prescrit. Je prends pour point de départ l'exercice 1832, dont l'excédant doit être reporté au budget de 1835

Pour constater le montant des recettes, le conseil municipal se fera représenter, indépendamment du compte d'administration du maire; 1° le budget de l'exercice clos et tous les titres en vertu desquels les recettes ont dû s'opérer; 2° le compte du receveur, qui contient le détail des recouvrements opérés en exécution de ces titres. Le conseil ramènera d'abord les évaluations du budget qui n'étaient que présumées, au chiffre des produits réels résultant des titres définitifs; ensuite, rapprochant la somme de ces produits à recouvrer du montant des recouvrements opérés par le receveur, il examinera s'il y a balance entre eux, ou bien s'il reste encore des parties à recouvrer. Dans ce dernier cas, il appréciera les motifs du non-recouvrement, et admettra la somme à recouvrer en non-valeurs, si le recouvrement est impossible, par suite de l'insolvabilité des débiteurs; ou bien il en renverra la recette à l'exercice suivant, si le recouvrement peut encore être obtenu soit du redevable, soit du receveur lui-même, dans le cas où, le retard n'étant pas justifié, il y aurait lieu de forcer ce comptable en recette.

Les sommes admises en non-valeurs sont soustraites du montant des recettes, ainsi que les sommes dont la recette est renvoyée à l'exercice suivant, mais, à l'égard de celles-ci, mention doit être faite de l'obligation imposée au receveur de les comprendre dans son prochain compte.

Cette opération mettra le conseil municipal en mesure de connaître et d'arrêter avec exactitude le montant réel des recettes appartenant à l'exercice clos.

Pour constater les dépenses, le conseil se fera représenter, avec le compte du maire : 1° le budget de l'année et les autorisations de crédits supplémentaires qui s'y rattachent; 2° le détail et le montant des dépenses effectuées et des travaux exécutés durant l'exercice; 3° la note des mandats délivrés par l'ordonnateur pour le payement des dépenses; 4° le compte du receveur, qui contient le détail des payements effectués, en vertu desdits mandats, sur les crédits ouverts par le budget ou par les autorisations supplémentaires.

Sur le vu de ces pièces, le conseil, pour constater la somme exacte des dépenses appartenant à l'exercice, comparera d'abord les payements faits par le receveur, d'après son compte et d'après les pièces justificatives, au montant des crédits alloués

par le budget, ou par les autorisations supplémentaires pour chaque dépense spéciale. Si le payement excédait le crédit, le receveur aurait payé irrégulièrement; mais comme, aux termes des règlements, ce comptable sera tenu de faire recette au compte suivant des sommes payées au delà des crédits, il est nécessaire que ces excédants continuent à figurer au compte de l'exercice clos. Le conseil municipal n'aura donc pas à les en déduire : seulement, après en avoir fait ressortir le montant, il rappellera l'obligation imposée au receveur d'en faire recette au prochain compte

Si au contraire, et c'est le cas le plus fréquent, la somme des payements est inférieure à celle des crédits, il convient d'en examiner les causes : 1° ou bien la dépense effective a été réellement moins forte que le crédit qui lui avait été réservé; 2° ou bien les créanciers de l'établissement n'ayant produit leurs pièces qu'après le 31 octobre de la deuxième année de l'exercice, la liquidation n'a pas pu avoir lieu ni le mandat de payement être délivré avant le 1er décembre; 3° ou bien enfin le mandat, délivré en temps utile et sur un crédit régulier, n'a pas pu être acquitté, soit parce qu'il n'a été présenté qu'après le 15 décembre de la deuxième année de l'exercice, soit par tout autre motif au nombre de ceux énumérés dans l'art 4 de l'ordonnance du 23 avril 1823.

Dans ces trois cas, le conseil municipal déclarera les crédits non employés définitivement annulés, sauf report au budget à régler des dépenses restant à acquitter, à moins qu'elles n'aient été, par suite d'autorisations spéciales, payées sur les fonds d'un exercice intermédiaire (1833 ou 1834); ensuite, d'après le montant des sommes effectivement payées, il arrêtera la dépense de l'exercice clos.

Enfin il rapprochera le montant général des recettes, établi ainsi qu'il a été dit ci-dessus, du montant des dépenses, et il fera ressortir l'excédant définitif applicable comme ressource disponible aux besoins du budget de 1835.

Mais il peut arriver qu'au lieu d'un excédant de recettes, l'exercice offre un excédant de dépenses. Le cas peut en effet se présenter dans l'espèce suivante : une circonstance imprévue, indépendante de la volonté du receveur, a pu entraver une partie des recouvrements, de telle sorte qu'il ait été impossible de les terminer dans la deuxième année de l'exercice. Cependant les dépenses auxquelles ces recouvrements devaient pourvoir et qui étaient créditées au budget ont été effectuées, et il a été indispensable de les acquitter. Le receveur ayant dû, conformément aux instructions, payer sur tous les fonds de sa caisse les mandats délivrés en exécution de crédits régulièrement autorisés, a, par le fait, employé à solder les dépenses de l'exercice clos les recettes de l'exercice suivant, de sorte que le compte de l'exercice clos devra présenter une somme de dépenses supérieure à celle de ses recouvrements. Comment convient-il dans ce cas de procéder au règlement définitif?

Il faut d'abord reconnaître que le déficit dont il s'agit n'est qu'apparent, car il reste dans les sommes à recouvrer des ressources suffisantes pour y faire face. Au fond, il ne s'agit même plus d'assurer le payement de ces dépenses, puisqu'elles ont été réellement acquittées avec les fonds de l'exercice suivant, et que sous ce point de vue tout est terminé à leur égard. La seule chose qui reste à faire, c'est de procurer à l'exercice suivant le remboursement des sommes qui ont été prélevées sur ces recettes pour fournir aux dépenses de l'exercice précédent. Or, c'est ce qui se fait naturellement par le report, à cet exercice, des restes à recouvrer de l'exercice précédent, suivant la règle indiquée par la circulaire ministérielle du 25 juillet 1828.

Cet incident ne donne lieu à aucune opération particulière d'écriture dans le compte final d'exercice, ni à aucun report du déficit apparent dans les subséquents budgets Il suffit, dans le procès-verbal du *règlement définitif des recettes et dépenses de l'exercice clos*, de faire ressortir l'ex-

cédant de dépenses dont il s'agit ; et de faire remarquer qu'il n'est que fictif, puisque la somme empruntée pour le solder, aux recettes de l'exercice suivant, sera représentée dans le compte dudit exercice par les restes à recouvrer de l'exercice précédent, qui y ont été reportés et rattachés. Il faut observer que lors même que les restes à recouvrer n'égaleraient pas entièrement la somme dépensée, ou que quelques-uns même paraîtraient d'un recouvrement incertain, cette circonstance ne devrait rien changer à la marche qui vient d'être indiquée à l'égard de l'exercice clos. L'excédant des sommes payées sur les sommes recouvrées resterait imputable sur les ressources propres à l'exercice suivant, au moyen d'une mention particulière dans le compte de cet exercice.

Il arrive assez fréquemment que dans l'intervalle qui s'écoule entre la clôture d'un exercice (1832), par exemple, et le règlement du budget où l'excédant dudit exercice doit être porté (1835), une partie de cet excédant a été employée à solder les dépenses des budgets intermédiaires (1833 ou 1834). Dans ce cas, qui est précisément la contre-partie de celui dont je viens de parler, le comptable ayant agi régulièrement, et la portion de l'excédant ayant été employée à des dépenses créditées, il est évident qu'il faudra, dans l'appréciation de la somme à reporter au budget de 1835, faire la déduction de la portion appliquée au service de 1833 ou 1834 (1).

. . . .

Je ne terminerai pas cette circulaire sans appeler votre attention spéciale, monsieur le préfet, sur une habitude contractée par plusieurs administrations, et qui dégénère en un abus véritable. Je veux parler des demandes trop fréquentes de crédits additionnels. La faculté attribuée au ministre d'autoriser des crédits de ce genre dans les budgets réglés par ordonnances royales n'a été évidemment introduite que pour que le service communal ne se trouvât pas entravé par l'omission d'une dépense urgente oubliée lors de la rédaction du budget primitif, ou qui ne s'est présentée qu'après, occasionnée par des circonstances fortuites et imprévues. Mais on ne peut se dissimuler que c'est sortir de l'esprit des règlements que d'appliquer cette faculté à des dépenses qu'il était le plus souvent très-facile de prévoir avant la présentation du budget, et qui pourraient, en tout cas, être ajournées sans inconvénients à l'année suivante. Il en est même parfois de si modiques, qu'il serait plus simple et plus régulier à la fois de les imputer sur le fonds des dépenses imprévues. Une marche contraire, indépendamment de ce qu'elle tend à multiplier outre mesure la correspondance et le travail des bureaux du ministère et des préfectures, a l'inconvénient plus grave encore de déranger sans motifs suffisants l'économie du budget arrêtée par le roi, et de substituer en définitive l'autorité d'une décision ministérielle à celle de l'ordonnance royale.

Je crois donc devoir vous inviter, monsieur le préfet, à restreindre à l'avenir dans de justes bornes les propositions de crédits additionnels. Une fois le budget arrêté, je ne consentirais que pour des motifs sérieux, et pour une urgence bien constatée, à y autoriser de nouvelles dépenses au delà de celles fixées par l'ordonnance royale. Vous devriez vous-même vous abstenir de me soumettre les demandes qui vous seraient adressées par les communes, et qui ne vous paraîtraient pas présenter ces caractères. Dans tous les cas, vous auriez le soin d'établir dans vos propositions à l'appui de la demande d'un crédit additionnel la situation de l'excédant du budget primitif avec les modifications que d'autres crédits supplémentaires auraient pu lui faire subir, afin que je ne sois pas exposé à ouvrir des allocations nouvelles lorsque les ressources seraient insuffisantes pour y pourvoir.

Afin de concilier ces dispositions avec ce que peuvent exiger, dans quelques circonstances, les besoins du ser-

(1) Voir le modèle, nº 4, annexé à la circulaire du 18 avril 1835.

vice, j'ai cru devoir vous mettre à portée de donner sans retard aux administrations municipales les autorisations nécessaires pour imputer, sur le fonds des dépenses imprévues porté dans les budgets annuels, les dépenses qui vous paraîtraient urgentes. Vous savez que l'instruction de sept. 1824 avait subordonné l'emploi de ce fonds à l'autorisation du ministre pour les budgets réglés par le Roi. Ce recours à l'autorité supérieure entraînait souvent des retards préjudiciables au service, et il m'a semblé préférable de laisser désormais à MM. les préfets le soin d'accorder eux-mêmes ces autorisations. Mais, en leur déléguant cette attribution, je crois devoir rappeler, qu'aux termes de l'instruction ministérielle du 29 avril 811, dont les dispositions en ce point n'ont jamais été rapportées, le fonds des dépenses imprévues ne peut être employé à payer en tout ou en partie des dépenses, même imprévues, qui auraient été faites pendant un autre exercice que celui pour lequel le fonds a été alloué, non plus que des dépenses proposées au budget et qui en auraient été rejetées. Il n'est permis de l'affecter qu'au complément des prélèvements légaux et aux modiques excédants des dépenses autorisées; aucun secours, indemnité, gratification, aucune dépense enfin dont l'objet sort de la classe de celles qui s'effectuent habituellement en vertu des lois et règlements généraux ne doit avoir lieu sur ce fonds, à moins, dans ce cas, d'une autorisation que je me réserve d'accorder, s'il y a lieu, sur la proposition que vous me feriez.

Hors ce cas, monsieur le préfet, vous n'aurez donc plus à soumettre à mon approbation les demandes d'imputation de dépenses sur le crédit des dépenses imprévues : vous statuerez vous-même à cet égard en vous conformant aux règles ci-dessus rappelées. Vous devrez seulement me rendre compte tous les trois mois des autorisations que vous aurez ainsi accordées; cette marche devra être adoptée à partir du 1er mai prochain.

***Instruction pour l'exécution de l'ordonnance du 1er mars 1835 relative à la comptabilité des communes et des établissements de bienfaisance*, 10 avril 1835.**

Monsieur le préfet, en vous notifiant, par ma circulaire du 5 mars dernier, l'ordonnance royale du 1er du même mois, relative à la comptabilité des communes et des établissements de bienfaisance (1), je vous ai annoncé que je ne tarderais pas à vous adresser des instructions détaillées pour l'exécution de cette ordonnance : ce sera l'objet de la présente circulaire, dont les dispositions ont été concertées comme l'avaient été celles de l'ordonnance, avec M. le ministre des finances.

Le système de comptabilité établi pour les communes par les ordonnances des 14 septembre 1822 et 23 avril 1823, appliqué aux établissements de bienfaisance par l'ordonnance du 22 janvier 1831, a eu des résultats satisfaisants pour la bonne gestion des revenus municipaux et hospitaliers. La séparation des exercices, leur clôture définitive à des époques déterminées, et le report des excédants dans un nouveau budget, toutes ces dispositions, qui font la base du système, ont détruit la confusion et par suite l'obscurité qui régnaient dans les écritures et dans les comptes, lorsque les crédits de chaque budget demeuraient indéfiniment à la disposition des ordonnateurs, jusqu'à l'entier achèvement des dépenses.

L'expérience a cependant fait reconnaître que toutes les parties de ce système n'étaient pas également irréprochables, et il a semblé que

(1) Voir cette ordonnance au bull. des lois (9e série bull. 355, 1re sect.). Quant à la circulaire du 5 mars qui se borne à en faire l'envoi, nous avons jugé inutile de la reproduire. (*Note du Rédacteur.*)

quelques utiles modifications pouvaient y être apportées. Tel a été le but de l'ordonnance royale du 1er mars 1835.

D'après l'ordonnance du 23 avril 1823, l'exercice n'était clos qu'au 31 décembre de la seconde année. Il en résultait par conséquent que ce n'était que dans les premiers mois de la troisième que la situation de cet exercice pouvait être définitivement établie et connue, c'est-à-dire à une époque où le budget de cette dernière année était déjà arrêté; ce qui ne permettait dès lors de reporter l'excédant de l'exercice clos qu'au budget de la quatrième année. C'est ainsi, par exemple, que l'exercice 1832 ayant été clos le 31 décembre 1833, l'excédant en a été fixé par les conseils municipaux, dans leur session du mois de mai 1834, et reporté au budget de 1835.

De là, retard inévitable dans l'emploi des excédants disponibles, et par suite, graves embarras pour les services municipaux et hospitaliers : et, en effet, ces services, qui, à défaut d'autres ressources, ne peuvent en général être alimentés que par l'emploi immédiat des excédants libres de la caisse, se seraient le plus souvent trouvés compromis, si l'on n'eût fait fléchir, dans l'application, les principes de l'ordonnance, en autorisant par anticipation l'emploi de ces bonis aux dépenses de l'année courante. Mais de cette concession faite à la nécessité, et que la nécessité justifiait sans doute, il ne résultait pas moins une déviation des règles constitutives du système de comptabilité, et, par suite, un défaut d'uniformité et de clarté dans les opérations financières des communes et des établissements de bienfaisance.

D'un autre côté, et en supposant qu'on eût pu facilement laisser en réserve dans la caisse les restes libres de l'exercice clos pendant tout l'intervalle qui devait séparer la clôture dudit exercice de la mise à exécution du budget, dans lequel ces excédants pouvaient être reportés, c'est-à-dire du 31 décembre 1833 au 1er janvier 1835, l'obligation d'insérer, comme premier article, au budget de 1835 l'excédant du compte de 1832, sans avoir aucun égard aux opérations effectuées sur les budgets intermédiaires, pouvait présenter au premier abord, à des administrateurs qu'une étude spéciale n'aurait pas encore familiarisés avec ce mode, quelque chose d'étrange et, s'il faut le dire, de peu conforme aux principes de la comptabilité vulgaire, qui n'admet pour point de départ d'un compte que les résultats du compte précédent, afin d'établir une liaison continue des budgets et des comptes entre eux. Or, cette liaison, qui n'est pas une des moindres conditions de la clarté des opérations comptables, était évidemment impossible dans un système qui, par sa nature même, ne rattachait pas au budget d'une année les résultats de l'année précédente, mais bien ceux de l'année antépénultième.

A ces causes d'embarras et d'obscurité se joignait un autre inconvénient dont l'expérience a fait reconnaître toute la gravité. L'excédant de l'exercice clos (1832), porté d'après les règles dans le budget de 1835, comme ressource réelle définitivement disponible, et qui ne paraissait plus susceptible d'aucune modification, puisqu'il était le résultat d'un exercice dont toutes les opérations étaient arrêtées sans retour, pouvait cependant se trouver sensiblement altéré et souvent être entièrement consommé avant la mise à exécution du budget (1835), où il figurait pour couvrir des dépenses. Cela arrivait, par exemple, lorsque, dans les années intermédiaires (1833 et 1834), les recettes prévues au budget de ces années, ne s'étant pas réalisées entièrement, avaient laissé à découvert des dépenses régulièrement acquittées en vertu des crédits alloués sur l'espoir de ces recettes; car il avait fallu de toute nécessité payer ces dépenses, en tout ou en partie, au moyen des sommes existant dans la caisse, et qui provenaient du boni de 1832, celui-là même précisément qu'on avait admis comme libre dans le budget de 1835, avant que la situation de 1833 et 1834 fût connue et permît de con-

stater s'il y avait eu diminution dans les recettes présumées de ces deux exercices, et par suite obligation de faire emploi de ce boni. Il y avait donc là une véritable cause de déficit, à laquelle les administrations locales pouvaient d'autant moins se soustraire que ce déficit se trouvait caché à leurs yeux par le fait même de l'application exacte et rigoureuse du système de comptabilité.

Les instructions ministérielles avaient sans doute cherché à remédier à ces inconvénients; mais ce n'avait pu être qu'au moyen de reports anticipés de tout ou partie de l'excédant de l'exercice clos (1832) dans un des deux budgets intermédiaires (1833 ou 1834): ce qui constituait des exceptions manifestes aux principes des ordonnances constitutives de la comptabilité. Par suite, impossibilité ou du moins difficulté extrême de parvenir à faire accorder exactement les comptes de l'administration et ceux des receveurs; difficulté telle, en un mot, que, malgré les instructions données à différentes époques, celles notamment des 29 mars 1831 et 20 avril 1834, on n'est jamais parvenu à des résultats complétement satisfaisants.

J'ai pensé qu'il convenait, monsieur le préfet, de présenter d'abord dans toute leur force ces divers inconvénients, afin de bien faire comprendre la portée de l'ordonnance du 1er mars, qui a eu précisément pour but et qui aura pour effet d'y remédier complétement. Clarté dans les budgets et dans les comptes, promptitude dans le mandatement et dans le payement des dépenses; tel est, en résumé, le résultat que le gouvernement s'est proposé d'obtenir, en prenant les nouvelles dispositions dont la présente circulaire va développer les principes généraux et les moyens d'exécution.

Ce qui, dans l'ancien mode de comptabilité, rendait si difficile la liaison d'un compte à l'autre, c'est, comme je l'ai fait remarquer plus haut, l'époque tardive de la clôture de l'exercice. Pour servir à cet inconvénient sans renoncer cependant au principe essentiel de la séparation et de la clôture des exercices, il était donc nécessaire de fixer cette clôture à une époque de la seconde année calculée de manière à ce qu'on pût à la fois laisser aux administrations locales le temps de compléter la liquidation et le payement des dépenses de l'exercice (au moins pour la majeure partie), et reporter ensuite, non plus au budget à régler, mais à celui qui se trouverait en cours d'exécution au moment de la clôture, tant l'excédant de l'exercice clos que les restes à recouvrer et à payer dudit exercice.

L'art. 1er de l'ordonnance s'occupe de déterminer cette époque, et il admet à cet égard une distinction fondée sur l'importance des comptabilités, et qui se trouvait d'ailleurs indiquée naturellement par la différence des juridictions auxquelles est attribué le jugement des comptes. Ainsi, pour les communes et les établissements non justiciables de la cour des comptes, la clôture de l'exercice aura lieu le 31 mars de la seconde année; tandis que, pour les comptabilités qui ressortissent à cette cour, l'exercice se prolongera jusqu'au 30 juin. Les communes et les établissements qui appartiennent à cette dernière catégorie ayant des revenus d'une certaine importance, et étant, par conséquent, en position d'entreprendre des dépenses plus considérables, il convenait de leur laisser, pour en compléter la liquidation et le payement, un délai plus long que celui qui pouvait suffire aux autres, dont les recettes et les dépenses plus modiques peuvent être et sont en effet, pour la plupart, terminées dans le premier trimestre de la seconde année de l'exercice.

Dans les explications qui vont suivre, je ne rappellerai plus cette distinction, qu'il suffisait de mentionner une fois pour toutes: ce qui sera soit pour l'une des époques de clôture s'appliquera naturellement à l'autre. Celle du 31 mars étant la première à laquelle sera faite l'application de l'ordonnance, servira plus particulièrement de base aux développements

de l'instruction et à la confection des modèles. Enfin, comme c'est à dater de l'exercice 1834 que les nouvelles dispositions doivent être exécutées, j'ai adopté, pour la confection des modèles, le compte de ce dernier exercice.

J'indiquerai seulement ici une modification devenue nécessaire pour l'époque de présentation des budgets. D'après les réglements actuels, c'est dans la session du mois de mai que les conseils municipaux, pour les grandes comme pour les petites communes, délibèrent sur les budgets à régler pour l'année suivante. Maintenant que l'exercice, pour les communes justiciables de la cour des comptes, se clôt au 30 juin, il convient de ne s'occuper du nouveau budget que dans la session du mois d'août, afin que le conseil municipal puisse statuer à la fois sur la clôture de l'exercice (1834), sur le report au budget supplémentaire de 1835 des restes à recouvrer et à dépenser, et sur le règlement du budget de 1836. Quant aux communes non justiciables de la cour des comptes, et pour lesquelles la clôture de l'exercice a lieu au 31 mars, elles continueront à délibérer leur budget dans la session du mois de mai, conformément aux règles actuelles.

En fixant de nouvelles époques de clôture, l'ordonnance du 1er mars consacre par cela même de nouveau et d'une manière formelle le principe de la séparation des exercices. Ainsi, comme précédemment, les crédits ouverts par le budget d'une année ne pourront être employés qu'à des dépenses effectuées dans l'année même, c'est-à-dire du 1er janvier au 31 décembre. Les mois de la seconde année ne sont accordés que pour payer les dépenses faites, et non pour en faire de nouvelles. Tout crédit alloué pour une dépense qui n'a pas été entreprise dans le cours de l'année est donc annulé de droit au 31 décembre, et si la dépense a été faite en partie, il n'y a d'annulé que la portion de crédit qui excède le montant de la dépense effectuée. Cette règle d'ordre doit être observée avec d'autant plus de rigueur, que la nouvelle ordonnance, comme on le verra ci-après, donne à l'administration toute latitude pour reprendre, au budget suivant, ces crédits ou portions de crédits annulés, de telle sorte que les services n'éprouvent aucune espèce d'interruption.

Indépendamment de cette annulation de crédits correspondants à des dépenses ou parties de dépenses non effectuées au 31 décembre, il y a encore les crédits qui, à cette dernière époque, restaient à la disposition des ordonnateurs jusqu'au 31 mars suivant, pour le payement des dépenses faites dans la première année. Si au 31 mars ces crédits n'ont pas été matériellement employés par des payements effectifs, ils sont également annulés; et, comme pour ceux dont il a été parlé ci-dessus, les sommes provenant de leur annulation sont acquises aux ressources de 1835.

Mais l'ordonnance du 1er mars fait ici une distinction d'où résulte une modification importante aux précédentes règles. Sous l'empire de l'ordonnance du 23 avril 1823, les crédits annulés, soit parce que la dépense n'avait pas été effectuée avant le 31 décembre de la première année de l'exercice, soit parce que le payement n'avait pas eu lieu avant l'expiration de la seconde année; tous ces crédits, quelle que fût la cause de leur annulation, ne pouvaient plus revivre et être remis à la disposition des ordonnateurs sans un crédit nouveau, autorisé dans les formes ordinaires. Cette règle était juste en ce qui concerne les crédits annulés, à défaut par l'administration d'avoir fait la dépense. Il faut bien que le conseil municipal ou l'administration charitable, ainsi que l'autorité supérieure, apprécient les causes qui ont empêché la dépense, et qu'ils puissent, s'il y a lieu, décider, ou que cette dépense sera ajournée, ou qu'on y renoncera définitivement, ou bien enfin qu'elle sera reprise. Mais il n'en est pas de même des dépenses faites et qui restent seulement à payer : comme elles ont été effectuées en vertu du budget et qu'il ne s'agit plus que de solder les fournisseurs, il ne peut y avoir

lieu de les examiner de nouveau, ni de mettre le payement en question. L'annulation des crédits n'est, dans ce cas, qu'une affaire de forme qui n'a pas pour effet de rendre aux conseils municipaux ou aux commissions administratives la libre disposition des sommes provenant des crédits annulés; car ces sommes sont le gage des fournisseurs, et n'appartiennent plus, à proprement parler, à la commune ou à l'établissement charitable. Soumettre l'emploi de ces fonds à la nécessité d'un nouveau crédit, c'était retarder par une formalité complétement inutile le payement des créanciers et nuire à leurs intérêts comme à ceux des administrations elles-mêmes, dont le crédit souffre toujours plus ou moins de ces retards.

L'article 3 de l'ordon. du 1er mars a remédié à cet inconvénient, en déclarant que les dispositions des articles 8, 9 et 10 de la loi du 23 mai 1834, en ce qui concerne la comptabilité de l'État, seraient appliquées à celle des communes et des établissements de bienfaisance. Ceci exige quelques explications :

L'ordonnance n'a pas déclaré simplement *applicables* aux budgets et aux comptes des communes et des établissements charitables les articles de la loi du 23 mai ci-dessus indiqués; elle s'est exprimée avec plus de justesse, en disant que les *dispositions* de ces articles *seraient appliquées* à ces comptabilités. En effet, la lecture seule de ces articles, rédigés pour les budgets et les comptes de l'État, et qui ont été conçus pour les besoins d'un système qui laisse aux exercices une durée plus longue que celle qui est déterminée par l'ordonnance du 1er mars pour la comptabilité communale et hospitalière, suffit pour démontrer qu'ils ne sauraient être applicables, dans toute la rigueur de leurs termes, à ces dernières comptabilités. L'ordonnance, en déclarant seulement que les dispositions en seraient appliquées aux budgets et aux comptes des communes et des établissements de bienfaisance, a voulu laisser à l'administration supérieure le soin de régler cette application de manière à ce que les principes de la loi et ceux de l'ordonnance nouvelle fussent mis en parfaite harmonie.

Or, quels sont les principes qui résultent des art. 8, 9 et 10 de la loi du 23 mai 1834? 1° Nonobstant la clôture des exercices et l'annulation des crédits, les dépenses qui avaient été faites en exécution de ces crédits, et qui restent à payer, peuvent être soldées sur le budget de l'exercice courant, au moyen d'un simple report à un chapitre spécial et sans nouvelle allocation. Cette disposition se trouve naturellement appliquée à la comptabilité des communes et des établissements de bienfaisance par l'ordonnance du 1er mars, qui veut que les restes à payer soient reportés *de droit*, et sous un titre spécial, au budget de l'année pendant laquelle la clôture aura lieu. Il en résulte, par conséquent, que les dépenses faites avant le 31 décembre 1834, et qui n'auront pas été acquittées au 31 mars suivant, pourront, ainsi qu'il a été dit, être payées sur le budget de 1835, *de droit* et sans allocation nouvelle, puisque les sommes provenant de crédits correspondants de 1834, annulés par la clôture de l'exercice, y auront aussi été reportés.

2° La loi du 23 mai 1834 ajoute que ces dépenses, ainsi acquittées sur l'exercice courant par rappel sur les exercices clos, devront se renfermer exactement dans la limite des crédits primitifs. Ce principe, qui complète celui de l'ordonnance, est nécessairement applicable à la comptabilité des communes et des établissements de bienfaisance. Il est seulement à remarquer que cette nécessité de ne pas dépasser les crédits doit s'entendre ici des crédits par *articles* et non pas des crédits par *chapitres*, comme le porte la loi, ce dernier mode de procéder est en effet particulier aux budgets de l'État, où la spécialité des crédits n'a lieu que par chapitres. Il en est autrement pour les communes et les établissements de bienfaisance, à l'égard desquels cette spécialité est réglée par *articles*.

3° Un autre principe de la loi, qui devra être également appliqué à la comptabilité communale et hospitalière, c'est que les restes à payer qui, par oubli ou pour toute autre cause, n'auraient pas été régulièrement constatés à la fin de l'exercice, et dont les crédits n'auraient pas été par conséquent nominativement reportés au budget courant, ne pourront plus être acquittés qu'au moyen de crédits supplémentaires; cette mesure est indispensable pour éviter la confusion des opérations comptables.

4° Enfin la loi veut que les comptes annuels de l'Etat présentent distinctement les crédits annulés sur les exercices clos et les payements faits en suite de ces crédits sur les exercices courants. C'est ce qui aura lieu naturellement pour les communes et les établissements de bienfaisance, puisque, d'après l'ordonnance du 1er mars, toutes les opérations de l'exercice clos sont immédiatement reportées et rentrent, dès lors, de droit dans les comptes de l'année suivante.

La loi parle des payements faits *jusqu'aux termes de déchéance* fixés par l'art 9 de la loi du 29 janv. 1831. Il est bon de rappeler à cet égard que si, d'après cette loi, les créanciers de l'Etat qui ont lai sé passer cinq années sans réclamer la liquidation et le payement de leurs créances sont déchus de leurs droits, il n'en saurait être de même pour les communes et les établissements de bienfaisance, qui, pour les prescriptions, sont soumis aux mêmes règles que les particuliers Cette disposition ne leur est donc pas applicable.

Je me suis jusqu'ici occupé, monsieur le préfet, de faire ressortir les inconvénients auxquels l'ordonnance du 1er mars avait voulu remédier, et j'ai exposé les principes généraux qui ressortent des nouvelles dispositions adoptées. Il reste à en suivre l'exécution dans ses détails particuliers et à la rendre sensible par des modèles d'application.

Mais avant d'entrer dans ces développements, j'ai besoin, monsieur le préfet, d'arrêter votre attention sur la marche que j'ai suivie. J'ai pris pour point de départ la session du mois de mai prochain et l'exercice 1834; mais, à cette époque, il y aura transition de l'ancien système de comptabilité au nouveau, de sorte que les opérations faites en 1834 auront été effectuées d'après les règles de l'ordonnance du 23 avril 1823, et conformément aux modèles prescrits par les instructions données pour l'exécution de cette ordonnance; tandis que les opérations à faire pour le report des restes actifs et passifs de 1834 au budget de 1835, et la formation du budget de 1836, devront être déterminées par les principes de l'ordonnance du 1er mars 1835. Pour bien faire saisir l'ensemble du nouveau système, il a donc été nécessaire d'en montrer l'application à la fois pour 1834 et pour 1835, c'est-à-dire que les modèles qui sont joints à la présente circulaire ont été conçus de manière à ce qu'on pût suivre les opérations de comptabilité dans les budgets et dans les comptes depuis 1834 jusqu'à 1836. Cette comptabilité figurée aidera beaucoup à l'intelligence du nouveau système, et je ne puis que vous inviter particulièrement à mettre ces modèles sous les yeux des maires et des receveurs municipaux; j'ai, au surplus, adopté de préférence, pour servir d'exemples, la comptabilité d'une petite commune : il sera toujours facile aux communes plus importantes d'appliquer à leurs opérations des explications et des modèles conçus sur une moindre échelle.

Au mois de mai prochain, les conseils municipaux des communes, réunis pour leur session ordinaire, auront, pour entrer dans le mode de comptabilité qui résulte de la nouvelle ordonnance, trois opérations distinctes à faire. La première est d'effectuer la clôture de l'exercice (1834), et d'en arrêter la situation;

La seconde, de reporter par supplément au budget courant (1835) les restes à recouvrer et à payer, ainsi que l'excédant de l'exercice clos;

La troisième, de procéder à la formation du budget de 1836.

1° *Clôture de l'exercice* 1834. Les circulaires des 29 mars 1831 (1) et 20 avril 1834 ont indiqué les principaux éléments de cette opération et comment il convenait d'y procéder. Il suffirait presque de se référer à ces actes; car les principes sont à peu près les mêmes. Cependant il a paru utile de rappeler ici l'ensemble de l'opération, en l'accompagnant de quelques développements nouveaux, à raison des modifications qu'exige l'ordonnance du 1er mars 1835.

Au moment où arrive la clôture de l'exercice, c'est-à-dire au 31 mars, le maire devra, de concert avec le receveur, dresser un état des dépenses faites au 31 décembre précédent et qui n'ont pas été payées, soit parce que les entrepreneurs ou les fournisseurs n'ont pas produit en temps utile les pièces nécessaires pour la liquidation de leurs créances, soit parce qu'ils n'auraient pas réclamé avant le 31 mars le payement des mandats qui leur ont été délivrés (modèle n° 1). Cet état, qui devra être certifié conforme aux écritures, tant par le receveur que par le maire, sous leur garantie et leur responsabilité respectives, restera entre les mains du comptable, qui sera provisoirement autorisé à solder, sur les fonds de sa caisse, les restes à payer constatés audit état, sans pouvoir toutefois dépasser la limite des crédits ouverts au budget primitif pour l'article de dépense qui reste à payer.

Cet état sera ensuite, à la session de mai, soumis au conseil municipal, en même temps que le compte de l'exercice clos et les autres pièces qui doivent servir d'éléments à la délibération par laquelle le conseil municipal procédera au règlement définitif des recettes et des dépenses de l'exercice expiré, et déterminera les reports qui devront composer le budget supplémentaire dont il sera parlé plus loin.

Le compte d'exercice que le maire aura à préparer sera conforme au modèle ci-joint, n° 2. Il présentera, par colonnes distinctes et en suivant l'ordre des chapitres et des articles du budget *en recettes*,

1° La désignation de la nature de recette;

2° L'élévation admise par le budget;

3° La fixation définitive de la somme à recouvrer, d'après les titres justificatifs;

4° Les sommes recouvrées pendant l'année du budget et pendant les premiers mois de la seconde année;

5° La somme restant à recouvrer.

En dépenses, le compte présentera,

1° La désignation des articles de dépenses admis par le budget;

2° Le montant des crédits;

3° Le montant des sommes payées sur ces crédits, soit dans la première année, soit dans les premiers mois de la seconde;

4° Les restes à payer, à reporter au budget de l'exercice suivant (1835);

5° Les crédits ou portions de crédits à annuler, faute d'emploi, dans les délais prescrits.

Le maire joindra d'ailleurs à ce compte de deniers tous les développements et les explications qui en doivent former la partie morale, et qui doivent servir, tant au conseil municipal qu'à l'autorité supérieure, à apprécier les actes administratifs du maire pendant l'exercice qui vient de se terminer. Il faut bien remarquer que ce compte n'est pas, comme celui du receveur, dont il sera parlé ci-après, un compte de gestion, qui embrasse tous les faits accomplis dans le cours de l'année, à quelque exercice qu'ils appartiennent: c'est un compte d'exercice qui, partant du budget de 1834, présente les opérations en recette et en dépense faites en exécution de ce budget, depuis le 1er janvier 1834 jusqu'au 31 mars 1835. Mais, comme dans les premiers mois de chaque an-

(1) Relatives à l'exécution de l'ordonnance du 22 janvier 1831 sur la comptabilité des hospices et établissements de bienfaisance. (*Note du Rédacteur.*)

née les maires auront à suivre à la fois deux exercices, il est important qu'ils ne fassent entre eux aucune confusion. Ainsi, au 1er janvier 1835, les maires ont commencé l'exécution du budget de cette année, et en même temps ils ont, pendant les trois premiers mois et jusqu'au 31 mars, continué les opérations de l'exercice 1834. Ces opérations, qui complètent ce dernier exercice, doivent naturellement entrer dans le compte de 1834; mais celles qui se sont faites en même temps, pendant les trois premiers mois de 1835, sur le budget de 1835, n'ont rien de commun avec celles qui terminaient l'exercice 1834, et le maire ne doit pas les faire entrer dans le même compte. Ces opérations, propres à 1835, figureront dans le compte de cet exercice que le maire rendra en 1836.

Pour établir un contrôle réciproque entre les comptes du maire, l'ordonnateur, et ceux des receveurs, les précédents règlements avaient ordonné qu'au compte du maire serait jointe une expédition du compte du receveur. Cette disposition, littéralement suivie, occasionnait quelquefois une confusion qui rendait obscure la comptabilité, et contre laquelle il convient de prémunir les administrations municipales et hospitalières.

J'ai fait remarquer plus haut que, tandis que les maires rendent des comptes d'exercice, les comptables rendent des comptes de gestion, c'est-à-dire que le receveur réunit dans le même compte (1835, par exemple), les opérations qu'il a faites depuis le 1er janvier jusqu'au 31 décembre de la même année, soit que ces opérations appartiennent au budget de l'année du compte (1835), soit qu'elles se rapportent à l'exercice 1834, qui s'est terminé dans les premiers mois de 1835. Tandis que l'administration rend, comme il a été dit, un compte qui présente la situation de l'exercice depuis le 1er janvier 1834 jusqu'au 31 mars 1835, en laissant de côté ce qui a été fait dans ces trois premiers mois de 1835, sur le budget de 1835; le receveur, au contraire, partant du 1er janvier, s'arrête au 31 décembre, et réunit toutes les opérations faites, dans cet espace de temps, sur les deux exercices, qui suivaient à la fois leur cours : ainsi, différence dans la période de temps qu'embrassent les deux comptes et différence dans les faits qu'ils décrivent. Il est donc tout simple que les résultats de ces deux comptes ne présentent pas le même chiffre. Cependant, le modèle du compte de gestion des receveurs, aujourd'hui en usage, a été conçu de manière à ce qu'on pût suivre distinctement les opérations qui, dans le compte d'une année (1835), se rapportent à l'exercice clos (1834); c'est ce qui fait l'objet de la première partie du compte des receveurs. Or, en détachant cette première partie, on aura un véritable compte d'exercice qui ne pourra que concorder exactement avec celui du maire, puisqu'il embrasse la même période et décrit les mêmes opérations. C'est cette première partie du compte qui devra être jointe au compte d'administration que le maire rendra au conseil municipal dans sa session du mois de mai. Mais une difficulté semble se présenter qu'il importe de résoudre dès à présent. Le receveur n'aura, d'après les règlements actuels, auxquels il n'est nullement dérogé sous ce rapport, à présenter son compte de la gestion de 1835, qui contient dans sa première partie les opérations finales de 1834, qu'au mois de mai de l'année 1836. Comment cette première partie, qui est, comme on l'a fait remarquer, un véritable compte de l'exercice 1834, pourra-t-elle, dès lors, être rapportée à l'appui du compte administratif que le maire va rendre au mois de mai 1835? Cette difficulté n'est qu'apparente. Les receveurs, en effet, étant obligés par la nouvelle ordonnance de clore leur payement sur l'exercice 1834 au 31 mars de l'année 1835, il en résulte qu'après cette époque rien ne peut plus être changé à la situation de l'exercice clos, et que, bien que les receveurs n'aient à rendre le compte officiel des opérations de ces trois mois qu'avec le compte général de la gestion de 1835, ils sont en mesure, dès le mois d'avril, d'en établir séparément la situa-

tion. Les instructions actuelles leur imposent même l'obligation de le faire : car ces comptables sont tenus de fournir tous les trois mois un bordereau de situation, qui constate les recettes et les dépenses effectuées par eux dans le cours du trimestre. Ce bordereau, formé par le relevé de leurs écritures, est un véritable compte, et il peut servir à faire connaître avec la plus grande exactitude la situation de l'exercice clos.

En conséquence, les receveurs continuer, ont à produire leurs comptes de gestion aux époques et de la manière précédemment fixées; mais, dans la première quinzaine d'avril ou de juillet, suivant la classe de la commune ou de l'établissement, ils dresseront, d'après leurs écritures, un état de situation de l'exercice clos, conforme au modèle ci-joint nº 2, qui devra faire ressortir les recouvrements effectués et les restes à recouvrer, les dépenses faites et les restes à payer, ainsi que les crédits annulés, et enfin l'excédant définitif des recettes. Cet état sera remis par eux au maire, ou à l'administration charitable, pour être joint, comme pièce justificative, au compte de l'administration, et pour servir au règlement définitif des recettes et des dépenses de l'exercice clos.

Au moyen des documents dont il vient d'être parlé, le maire préparera le procès-verbal de ce règlement définitif, qu'il soumettra à la délibération du conseil municipal dans sa session ordinaire. Le conseil, pour vérifier l'exactitude de la situation qui lui est présentée, se fera remettre sous les yeux, 1° le budget de l'exercice clos et tous les titres et les autorisations supplémentaires qui s'y rattachent; 2° l'état des restes à payer dressé par le maire et le receveur, et dont il a été parlé ci-dessus; 3° le compte du maire et l'état de situation du receveur dont la formation vient d'être prescrite, et qui constatent en même temps les recouvrements et les payements effectués pendant le cours de l'exercice, les restes à recouvrer et les crédits annulés faute d'emploi.

Le conseil procédera alors au règlement de l'exercice clos, comme il est dit dans la circulaire du 20 avril 1834.

Quant aux recettes, il s'assurera que les sommes portées au budget, et qui n'étaient que des évaluations, ont été ramenées dans le compte au chiffre des produits réels résultant des titres définitifs, tels que contrats de vente, baux, procès-verbaux d'adjudication de coupe de bois ou de toute autre nature de revenus; ensuite, rapprochant la somme de ces produits à recouvrer du montant des recouvrements opérés par le receveur, il examinera s'il reste encore des parties à recouvrer, et il appréciera les motifs du non recouvrement.

En général, les receveurs étant responsables de toutes les sommes à recouvrer d'après les budgets, aux époques fixées par les titres justificatifs des créances, les instructions leur prescrivent de se charger en recette dans leurs écritures, et avant la formation de leurs comptes, de tous les produits constatés. Il ne saurait donc y avoir de restes à recouvrer justifiés que ceux qui proviendraient, soit de non-valeurs, dans le cas de l'insolvabilité reconnue des débiteurs, soit des créances litigieuses et pour lesquelles des poursuites seraient entamées, ou qui dépendraient, par exemple, d'une succession non liquidée, ou enfin de toute autre circonstance imprévue et accidentelle.

Dans ces différents cas, le conseil municipal, en arrêtant le chiffre de ces restes à recouvrer, exprimera son avis sur les causes des retards et proposera, s'il y a lieu, d'en mettre le montant, en tout ou en partie, à la charge du receveur. A l'égard des sommes qui seraient reconnues irrécouvrables, par suite de l'insolvabilité constatée des débiteurs ou de la caducité des créances, et sans qu'il puisse être reproché aucune négligence au receveur, il pourra en provoquer l'allocation en non-valeurs; mais dans aucune de ces circonstances le conseil n'apportera des modifications au chiffre des comptes présentés, attendu qu'il ne peut qu'exprimer des vœux à cet égard le règlement définitif des

comptabilités étant attribué par les règlements, soit à la cour des comptes, soit au conseil de préfecture.

Pour constater les dépenses, le conseil municipal comparera avec les crédits ouverts par le budget et par les autorisations supplémentaires le montant des dépenses effectuées sur chacun de ces crédits, et il s'assurera qu'elles n'en excèdent pas les limites. Au cas contraire, il en fera l'objet d'une observation, pour que l'excédant de dépenses irrégulièrement payé soit laissé à la charge du receveur, conformément aux règlements. Le plus ordinairement les crédits n'auront pas été employés en totalité, et le compte présentera des restes libres annulés par le fait de la clôture de l'exercice. Le conseil vérifiera parmi ces excédants de crédits ceux qui sont de nature à être définitivement annulés, parce que les dépenses auxquelles ils avaient été affectés, en tout ou en partie, n'ont pas été faites avant le 31 décembre de la première année de l'exercice (1834), et les distinguera des autres crédits qui, s'appliquant à des dépenses faites, mais non liquidées ou payées avant le 31 mars de la seconde année 1835, ne sont annulés que pour ordre, et doivent être immédiatement reportés au budget de l'exercice courant (1835), sous un titre spécial. Cette nature d'excédants de crédits se trouve détaillée dans l'*état des restes à payer*, dont la formation a été prescrite ci-dessus, et dont j'ai donné le modele (n° 1).

Les opérations du conseil municipal, pour le règlement définitif des recettes et dépenses de l'exercice clos, se borne, comme on le voit, à une vérification, à un contrôle des comptes et des pièces qui lui sont soumis. J'ai indiqué comment cette vérification pouvait être faite utilement, et sur quels documents la discussion et l'examen devaient porter. Le conseil pourra donc, en connaissance de cause, arrêter le chiffre des recouvrements et celui des payements effectués pour l'exercice clos, et, en les comparant, faire ressortir le boni applicable aux dépenses de 1835.

Si, au lieu d'un excédant de recettes, il y avait, comme il peut arriver dans le cas prévu par la circulaire du 20 avril 1834, un excédant de dépenses, il conviendrait alors simplement de suivre pour ce cas la marche indiquée par cette même circulaire. Il suffit de s'y référer.

Cet examen fait, le conseil municipal en consignera les résultats dans une délibération dont la formule a été indiquée dans la circulaire du 20 avril 1834, et qui doit être exactement suivie par tous les conseils municipaux. (*Voir aussi à la fin de la présente instruction le modèle n° 4.*)

Report des restes à recouvrer et à payer, et de l'excédant de l'exercice clos. —L'ordonnance du 1er mars prescrit de reporter au budget de l'année (1835), pendant laquelle a lieu la clôture de l'exercice (1834), les restes à recouvrer et à payer, ainsi que l'excédant dudit exercice clos. Ce report doit, d'après l'ordonnance, être fait par un *titre spécial*, c'est-à-dire que les sommes reportées de 1834, tant en recette qu'en dépense, ne doivent pas être confondues avec les autres dépenses et recettes propres à l'exercice courant (1835), parce qu'il importe qu'on puisse conserver la trace de l'origine de ces allocations, de manière à les rattacher au crédit dont elles dépendaient primitivement. Ainsi, par exemple, s'il s'agit de travaux, il est utile que l'autorité qui juge les comptes puisse toujours facilement, lorsqu'elle trouvera dans le compte de 1835 des dépenses reportées dans cet exercice, par continuation de l'exercice précédent, rapprocher les portions de crédits reportées du crédit primitif au budget de 1834, et apprécier ainsi l'ensemble du service fait en exécution de ce crédit.

Pour réaliser en ce point le système du 1er mars, il a fallu introduire dans le cadre des budgets deux nouveaux chapitres distincts du budget primitif, qui seront formés supplémentairement dans la session de mai, époque ou les reports de l'exercice clos seront établis, et ils seront rattachés au budget courant (1835)

suivant le mode qui va être déterminé, et conformément au modèle ci-joint, n° 6. Les cadres actuellement en usage pour les budgets communaux recevront donc les modifications suivantes :

Ils seront divisés d'abord en deux titres principaux, savoir : *Titre* Ier — *Recettes*. *Titre* II. — *Dépenses*. Chacun de ces titres sera subdivisé en chapitres. Pour le titre des recettes : *Chapitre* Ier. — *Recettes ordinaires*. *Chapitre* II. — *Recettes extraordinaires*. Pour le titre des dépenses: *Chapitre* Ier. — *Dépenses ordinaires*. *Chapitre* II. — *Dépenses extraordinaires*. Les deux chapitres additionnels prendront le n° 3. En recette : *Chapitre* III. — *Recettes supplémentaires*. En dépense : *Chapitre* III. — *Dépenses supplémentaires*. Ces chapitres additionnels seront l'un et l'autre partagés en deux sections. La première (*chapitre des Recettes supplémentaires*) contiendra, 1° le report de l'excédant de l'exercice clos, dans lequel se trouve le montant des sommes provenant des crédits ou portions de crédits annulés, faute d'emploi, au budget précédent; 2° les restes à recouvrer de l'exercice clos. La même section première (*chapitre des Dépenses supplémentaires*) contiendra les reports des crédits ou portions de crédits reportés du budget précédent, pour restes à payer, sur les crédits annulés de 1834. Cette dernière section, qui ne sera, au surplus, que la reproduction littérale de l'état des restes à payer sur l'exercice courant, par rappel sur l'exercice clos dressé par le maire et le receveur, en exécution des dispositions précédentes, devra toujours naturellement présenter des sommes égales à celles constatées par cet état. Cette concordance fournira la preuve que la disposition de l'art. 10 de la loi du 23 mai 1834, qui prescrit de ne point dépasser, dans les payements à faire sur l'exercice courant, par rappel sur l'exercice clos, le montant des crédits alloués au budget primitif, a été scrupuleusement exécutée.

La section II du chapitre des *recettes supplémentaires* recevra toutes les recettes, de quelque nature qu'elles soient, et qui, non prévues au budget primitif (1835), seraient autorisées supplémentairement dans le cours de l'année (1835), telles, par exemple, qu'un legs ou une donation, un secours extraordinaire, un remboursement de capitaux, et en un mot, tout recouvrement qui ne rentrerait pas, par sa nature, dans l'un des articles de recettes prévus au budget primitif.

Il en sera de même de la section II du chapitre des *dépenses supplémentaires*. Cette section recevra tous les crédits supplémentaires qui auront été ou seront autorisés sur l'exercice courant 1835.

Quelques explications sont nécessaires à cet égard. On vient de voir que la section Ire du chapitre des dépenses supplémentaires ne recevait que le report des restes à payer de l'exercice clos, c'est-à-dire les crédits ou portions de crédits annulés au 31 mars, parce que les dépenses auxquelles ils se rapporteraient, bien que faites au 31 décembre 1834, n'avaient pas été soldées par un payement effectif au 31 mars 1835. Mais à l'égard des crédits annulés de fait au 31 décembre 1834, faute par l'administration d'avoir fait à cette époque les travaux ou autres dépenses auxquels ils étaient affectés, on n'a pas oublié que le report au budget suivant (1835) n'avait pas lieu de droit, et qu'il fallait, pour qu'emploi en pût être fait, qu'ils fussent alloués de nouveau par l'autorité supérieure, sur le vote du conseil municipal ou de la commission administrative. La section II, dont il est question dans le § précédent, recevra ces crédits ainsi reportés, de sorte que les dépenses commencées en 1834, et dont une partie se serait trouvée suspendue par le fait de l'annulation des crédits, pourront être continuées à peu près sans interruption dans l'exercice suivant. Il sera bon, pour l'ordre de la comptabilité, d'indiquer que ces crédits supplémentaires sont la reproduction de crédits annulés du budget précédent.

Indépendamment de ces crédits ainsi reproduits, les conseils municipaux et les administrations charita-

bles pourront, dans les limites du boni resté libre sur l'exercice clos, et compris au chapitre Ier des recettes supplémentaires, et des autres sommes disponibles sur l'ensemble du budget, demander l'allocation de crédits nouveaux pour dépenses à effectuer dans l'exercice (1835): ces crédits seront également portés à la section II du chapitre des dépenses supplémentaires.

De la formation des deux chapitres additionnels au budget de chaque exercice, et qui se reproduiront naturellement dans le compte, il résulte que le budget primitif ne recevra aucune modification par suite des recettes et des dépenses autorisées supplémentairement dans le cours de l'exercice, puisque les crédits, par exemple, accordés supplémentairement pendant l'année, sur tels ou tels articles de dépenses déjà portés au budget primitif, au lieu d'être ajoutés au montant de ces articles et d'en augmenter le chiffre, figureront à part dans un titre spécial. Par conséquent, il y aura lieu de supprimer, comme étant désormais sans objet, dans le modèle de compte, la colonne qui, à côté du crédit primitif du budget, sert à indiquer les crédits supplémentaires qui s'y rapportent et qui en ont modifié la somme.

La délibération qui aura lieu, soit au mois de mai, soit au mois d'août, pour former les chapitres additionnels *des recettes et des dépenses supplémentaires*, offrant une occasion naturelle de compléter, soit en recette, soit en dépense, le budget primitif de l'exercice, il sera bon, autant que possible, de réserver, pour cette époque, les demandes de crédits supplémentaires, de manière à rentrer entièrement dans l'exécution de la circulaire du 20 avril 1834, qui recommandait expressément aux administrations locales de ne point multiplier ces sortes de demandes pendant le cours de l'exercice. Cependant, cette disposition, qui a été surtout dictée par le désir d'abréger et de simplifier la correspondance, ne devrait pas être entendue et appliquée dans un sens tellement absolu, qu'elle devînt une gêne et une entrave pour le service. Ainsi, elle ne ferait pas obstacle à ce qu'avant ou après la formation du titre spécial, les administrations, en cas d'urgence, pussent demander et obtenir les crédits qui leur seraient indispensables pour pourvoir à une dépense qu'il ne serait pas possible d'ajourner sans inconvénients. On pourrait même agir ainsi à l'égard du report des crédits ou portions de crédits annulés, à défaut d'emploi, au 31 décembre. En supposant, par exemple, qu'il s'agit de constructions pour lesquelles un crédit de 30,000 fr. aurait été ouvert au budget de 1834: s'il n'y avait eu, au 31 décembre de cette année, que pour 20,000 fr. de travaux effectués, les 10,000 fr. restant à dépenser sur le crédit se seraient trouvés annulés, et, pour en reprendre la disposition, l'administration locale aurait eu besoin de nouveaux crédits. Or, dans cette position, il ne serait pas toujours possible d'attendre la formation du *titre spécial*, c'est-à-dire le mois de mai ou le mois d'août, pour faire créditer, à nouveau, des dépenses qui, étant en cours d'exécution lorsqu'est arrivée la fin de l'année (1834), doivent, par leur nature même, se poursuivre sans interruption dès le commencement de l'année suivante (1835). Dans ce cas, l'administration, pour éviter tout retard, pourrait faire immédiatement délibérer le conseil municipal, ou la commission administrative, sur le renouvellement des crédits annulés au 31 décembre. Comme les nouveaux crédits à ouvrir s'imputeraient naturellement sur la somme même des crédits annulés, il ne pourrait y avoir aucune difficulté à les autoriser immédiatement, sans attendre le règlement définitif de l'exercice. Seulement, lorsqu'il serait procédé à ce règlement et à la formation des chapitres additionnels des recettes et dépenses supplémentaires, on aurait soin de comprendre par rappel, dans le chapitre II, ces crédits approuvés d'urgence, afin d'obéir à la règle posée ci-dessus, et qui veut que toute recette supplémentaire, autorisée dans le cours de l'exercice, figure distincte-

ment au titre spécial qui est ajouté à cet effet au budget primitif. Le modèle n° 11, joint à la présente instruction, offre un exemple de cette opération.

Vous reconnaîtrez, monsieur le préfet, que ces diverses dispositions répondent à l'esprit de l'ordonnance du 1er mars, qui a été principalement d'écarter les obstacles que les formes de la comptabilité opposaient aux administrateurs pour la prompte disposition des fonds libres après la clôture des exercices. Mais plus sont grandes les facilités qui vont désormais leur être offertes, plus ils doivent mettre de soin et de scrupule à observer les nouvelles formalités prescrites, afin d'éviter qu'il ne s'introduise quelque confusion dans leur comptabilité. C'est, en effet, ce qui arriverait infailliblement si on poussait à l'abus l'usage de la latitude accordée sur certains points. Il appartiendrait alors à MM. les préfets, chargés de la surveillance des comptabilités municipales et hospitalières, de prendre les mesures nécessaires pour réprimer les irrégularités. Par exemple, on a vu plus haut qu'en exécution de l'ordonnance, les restes à payer au 31 mars de la seconde année de l'exercice (1834) sont reportés de droit au budget de l'exercice courant (1835), de manière à ce que le payement des dépenses faites ne soit pas arrêté. Mais il ne faudrait pas que, comptant sur cette facilité, les administrations locales en profitassent pour se dispenser de presser la liquidation des dépenses, et d'en terminer le payement dans la limite assignée à la durée de chaque exercice. Si donc les reports des restes à payer tendaient à se multiplier, l'autorité administrative supérieure en examinerait sévèrement les causes, et ferait les injonctions nécessaires pour arrêter ce désordre. Dans ce but, il a été réglé, dès à présent, de concert entre les ministères de l'intérieur et des finances, que les crédits reportés de l'exercice clos (1834) sur l'exercice suivant (1835), pour restes à payer, doivent être nécessairement employés dans la limite de ce nouvel exercice, c'est-à-dire avant le 31 mars 1836, et ne pourraient plus être reportés de 1835 à 1836. Faute d'emploi, ils seront définitivement annulés, et ne pourront plus revivre qu'en vertu de nouveaux crédits supplémentaires, autorisés dans les formes prescrites.

Budget de 1836.—Les conseils municipaux et les commissions administratives procéderont à la formation du budget de 1836 conformément aux règles actuelles. La seule modification qu'ils auront à observer est relative à l'excédant de l'exercice clos. Dans l'ancien système de comptabilité, le budget à régler devait recevoir, pour premier article, le report de l'excédant de l'exercice antépénultième (1833). Il n'y aura plus désormais aucun excédant à faire figurer dans le budget primitif, puisque, d'un côté, l'excédant de 1834 a été porté supplémentairement au budget de 1835, et puisque, d'autre part, ce n'est que dans le cours de l'exercice (1836) que l'excédant du budget (1835) sera définitivement arrêté et rattaché audit budget 1836, pour la formation du titre spécial des recettes et des dépenses supplémentaires. A part cette modification, les administrations locales auront à se conformer en tous points à la circulaire du 20 avril 1834.

En ce qui concerne plus particulièrement les budgets des villes qui ont 100,000 francs de revenus, et qui doivent être adressés au ministère pour être soumis à l'approbation du roi, il est nécessaire de rappeler une disposition de la circulaire précitée, qui n'a pas été observée avec assez d'exactitude : c'est celle qui demande que la délibération du conseil municipal, le cahier du maire et les observations du préfet, qui doivent être joints comme pièces justificatives au tableau du budget, soient disposés dans l'ordre des articles du budget, de manière à ce qu'on puisse se reporter facilement des uns aux autres. Cette disposition est indispensable pour éviter à l'autorité qui examine les diverses parties du budget la perte de temps considérable qu'occasionne la recherche, dans de volumineux cahiers, des explications relatives à tel ou tel article de recette ou de dé-

pense, lorsque toutes ces explications sont confondues dans un rapport dont les subdivisions ne sont point indiquées.

Disposition transitoire.—D'après la nouvelle ordonnance, l'exercice 1834 est clos au 31 mars 1835, et d'après celle du 23 avril 1823, l'exercice 1833 a été clos au 31 décembre 1834. C'est à la session du mois de mai qu'aux termes des anciennes instructions doit être fait le règlement définitif de ce dernier exercice. Les administrations municipales auront donc cette année à s'occuper à la fois de la clôture de deux exercices.

A cet effet, elles procéderont au règlement de celui de 1834, comme il a été dit dans la présente circulaire, et pour celui de 1833 conformément à ce qui est prescrit par les anciennes instructions; seulement, au lieu de transporter l'excédant du compte de 1833 au budget de 1836, elles le réuniront à l'excédant de 1834, et le tout sera porté aux chapitres supplémentaires du budget de 1835, de manière à rentrer immédiatement dans le système de l'ordonnance du 1er mars.

En entrant dans tous les détails techniques de comptabilité qui ont fait le sujet des dispositions qui précèdent, je ne me suis pas dissimulé, monsieur le préfet, ce que ces instructions, pour être bien comprises et exactement appliquées, demandaient d'attention et d'étude; mais j'ai jugé qu'en prescrivant des mesures nouvelles, il convenait d'en indiquer les motifs et le but, et j'ai compté sur votre concours pour apprécier, suivant les localités, jusqu'à quel point il pourrait être nécessaire, en notifiant ces présentes instructions aux administrations municipales et hospitalières, d'élaguer quelques développements ou de compléter les parties où des explications additionnelles vous sembleraient utiles. Je n'ai pas besoin, au surplus, de vous rappeler que ces instructions, dans leur ensemble, s'appliquent aussi bien à la comptabilité des hospices et des bureaux de bienfaisance qu'à celle des communes.

Jusqu'ici je me suis occupé de faire ressortir les modifications que l'ordonnance du 1er mars doit apporter aux formes actuelles de la comptabilité municipale et hospitalière, et les détails dans lesquels on est entré suffiront sans doute pour que l'application immédiate des nouvelles mesures se fasse partout sans difficulté. Mais avant de terminer ces instructions, il a paru utile d'en prendre occasion pour indiquer quelques autres dispositions qui, sans résulter de l'ordonnance du 1er mars, se rattachent cependant à la comptabilité des communes et des établissements de bienfaisance.

1° L'arrêté du 19 vendémiaire an XII impose aux receveurs l'obligation de veiller à la conservation des biens et des revenus des communes et des hospices dont ils gèrent les revenus, d'avertir les administrateurs de l'échéance des baux, d'empêcher les prescriptions, de requérir l'inscription des priviléges et hypothèques, et le renouvellement des titres. Il est inutile de faire remarquer de quelle importance sont ces dispositions pour la garantie de la fortune des communes et des établissements. Cependant, cette responsabilité devient presque entièrement illusoire, à défaut de moyens, pour l'administration, de s'assurer que l'obligation des receveurs a été remplie. Ainsi, tandis que, chaque année, les réglements exigent que chaque article du compte soit accompagné de pièces qui justifient toute recette ou toute dépense, même pour la somme la plus modique, aucune mesure n'a été prise pour faire connaître si le receveur n'a pas laissé périmer des titres de créances ou des inscriptions hypothécaires.

Pour combler cette lacune, et pour assurer, sous ce rapport, l'exécution de l'arrêté du 19 vendémiaire an XII, les receveurs des communes et des établissements de bienfaisance devront, désormais, joindre à leur compte, comme pièces justificatives, un état des propriétés foncières, des rentes et des créances mobilières qui composent l'actif de ces communes et de ces établissements. Cet état de-

vra indiquer la nature des titres, leur date et celle des inscriptions hypothécaires prises pour leur conservation. S'il y a des procédures entamées, il faudra également qu'on fasse connaître sommairement la situation où elles se trouvent. Cet état, certifié conforme par le receveur, devra être visé par l'administration municipale ou par la commission administrative, qui y joindra ses observations, s'il y a lieu. Les certificats de quitus ne seront délivrés aux comptables, à l'effet de remboursement de cautionnements, qu'après qu'il aura été reconnu, par l'autorité qui juge les comptes, qu'ils ont satisfait aux obligations imposées par l'arrêté du 19 vendémiaire an XII, pour la conservation des biens et des créances appartenant aux communes et aux établissements de bienfaisance dont ils gèrent la recette.

2° On a demandé si les dispositions de la circulaire du 29 mars 1831, qui ont réglé quelles seraient, en cas de mutation des receveurs, les obligations du receveur entrant à l'égard des restes à recouvrer laissés par son prédécesseur, devaient s'appliquer aux receveurs des communes comme aux receveurs des hospices?

L'affirmative ne saurait être douteuse; le système de comptabilité étant le même pour les communes et pour les établissements de bienfaisance sans aucune réserve, il doit s'ensuivre que toutes les dispositions prescrites à l'égard de l'un de ces services s'appliquent naturellement à l'autre. La marche prescrite par la circulaire du 29 mars 1831, à l'égard des receveurs des hospices, en cas de mutation de receveurs, doit donc être suivie à l'égard des receveurs des communes.

3° Par une conséquence de ce principe, et par application de l'ordonnance du 22 janvier 1831, qui a appliqué aux hospices et établissements de bienfaisance les règles de la comptabilité communale, la faculté qui avait été donnée aux administrations charitables, par la décision royale du 4 novembre 1824, de couvrir les déficits qui se présenteraient sur les articles de dépenses d'un budget approuvé au moyen des excédants d'autres crédits du même budget, ne peut plus être maintenue. Cette faculté constitue une exception évidente au principe de la spécialité des crédits établis par les règlements constitutifs de la comptabilité communale, et, par conséquent, il faut reconnaître qu'en appliquant aux établissements de bienfaisance les règles de cette comptabilité, l'ordonnance du 22 janvier 1831 a virtuellement abrogé la décision royale du 4 novembre 1824.

Ainsi, à l'avenir, les excédants restés libres sur les crédits ouverts par un budget ne pourront être employés à d'autres dépenses qu'en vertu de décisions de l'autorité compétente, comme lorsqu'il s'agit de crédits supplémentaires.

MM. les préfets devront tenir exactement la main à l'observation de cette règle, qui n'occasionnera, d'ailleurs, aucune gêne pour le service : les administrations charitables trouveront dans les facilités accordées par l'ordonnance du 1er mars une compensation plus que suffisante à la faculté qui leur était donnée par la décision royale du 4 novembre 1824.

Je vous prie, monsieur le préfet, de m'accuser réception de la présente circulaire et de veiller à l'exécution ponctuelle des dispositions qu'elle renferme.

(Suivent les modèles.)

Instruction du 10 avril 1835. [MODÈLE N° 1.]

DÉPARTEMENT d | ARRONDISSEMENT d | COMMUNE d

État des restes à payer de l'exercice 1834, dressé en exécution de la circulaire du 10 avril 1835.

Numéros des articles du budget.	NATURE DES DÉPENSES.	MONTANT DES crédits alloués.	MONTANT DES dépenses faites au 31 déc. 1834	MONTANT DES sommes payées jusqu'au 31 mars 1835.	RESTES à payer.	OBSERVATIONS.
	CHAPITRE Ier. DÉPENSES ORDINAIRES.					
1		»	»	»	»	
2		»	»	»	»	
	CHAPITRE II. DÉPENSES EXTRAORDINAIRES.					
1	Achat d'une pompe. . . .	f. c. 80 00	f. c. 80 00	»	f. c. 80 00	
2	Acquisition d'une maison d'école.	700 00	700 00	»	700 00	
	TOTAUX. . .	780 00	780 00	»	780 00	

Arrêté à la somme de sept cent quatre-vingts francs le présent état des restes à payer en 1835, par rappel de 1834, et certifié par le maire et le receveur de la commune (*ou* de l'hospice) d

Fait à le 18

Le maire, *Le receveur,*

Instruction du 10 avril 1835. **[MODÈLE N° 2.]**

DÉPARTEMENT	ARRONDISSEMENT	COMMUNE
d	d	d

État de situation que présente au conseil municipal de la commune d
M. receveur
pour les recettes et dépenses faites pendant l'exercice 1834.

TITRE Ier. — RECETTES.

NUMÉROS D'ORDRE.	DÉSIGNATION des CHAPITRES ET ARTICLES.	SOMMES A RECOUVRER POUR L'EXERCICE 1834. Fixation provisoire: d'après le budget.	Fixation provisoire: d'après les autorisat. supplément.	Fixation provisoire: Totaux.	Fixation définitive d'après les titres et actes justific.	RECOUVREMENTS effectués POUR L'EXERCICE 1834. pendant l'année 1834.	pendant l'année 1835.	Totaux.	OBSERVATIONS.
	RECETTES EXTRAORDINAIRES.								
1	Excédant ou boni de l'exercice antépénultième (1831).	f. c. 21 50	»	»	»	»	»	»	Memoire
2	Legs et donations.	»	200 00	f. c. 200 00	f. c. 192 00	f. c. 192 00	»	f. c. 192 00	
3	Secours pour réparations au presbytère.	»	600 00	600 00	500 00	»	f. c. 500 00	500 00	
	RECETTES ORDINAIRES.								
1	Cinq centimes additionnels.	120 00	»	120 00	120 00	110 00	10 00	120 00	
2	Attributions sur patentes. .	17 00	»	17 00	17 00	»	»	»	17 f. à recouvrer; le décompte n'a pas encore été remis.
3	Amendes de police.	30 00	»	30 00	35 00	»	35 00	35 00	
4	Droits de location de places aux foires et marchés. . .	70 00	»	70 00	80 00	50 00	17 00	67 0	12 f. à recouvrer; contestation avec le fermier.
5	Expédition des actes de l'état civil.	20 00	»	20 00	24 00	24 00	»	24 00	
	Total des recettes. . .	257 00	800 00	1057 00	968 00	376 00	562 00	938 00	

TITRE II. — DÉPENSES.

NUMÉROS D'ORDRE.	DÉSIGNATION des CHAPITRES ET ARTICLES.	CRÉDITS OUVERTS pour l'exercice 1834			PAYEMENTS EFFECTUÉS pour l'exercice 1834			RESTES à dépenser annulés en exécution de l'ordonnance du 1er mars 1835.	OBSERVATIONS.
		par le budget.	par les autorisations supplémentaires.	Totaux	pendant l'année 1834.	pendant l'année 1835.	Totaux.		
	DÉPENSES ORDINAIRES.								
1	Abonnement au Bulletin des lois.	f. c. 6 50	»	f. c. 6 50	f. c. 6 50	»	f. c. 6 50	»	
2	Entretien de la maison commune.	15 00	»	15 00	15 00	»	15 00	»	
3	Traitement du secrétaire de la mairie.	60 00	»	60 00	55 00	f. c. 5 00	60 00	»	
4	Frais de bureaux.	20 00	10 00	30 00	25 00	5 00	30 00	»	
5	. . . . .								
6	. . . . .								
	DÉPENSES EXTRAORDINAIRES.								
1	Achat d'une pompe.	80 00	»	80 00	»	»	»	f. c. 80 00	
2	Achat d'ornements d'église.	50 00	»	50 00	»	»	»	50 00	
3	Acquisition d'une maison d'école.	700 00	»	700 00	»	»	»	700 0	Les formalités hypothécaires n'ont pas été accomplies
4	Réparations au presbytère.	»	700 00	700 00	»	345 00	345 00	355 00	
5	. . . . .								
6	. . . . .								
	Total des dépenses. . .	931 50	710 00	1641 50	101 50	355 00	456 50	1185 00	

RÉSULTAT DES OPÉRATIONS DE L'EXERCICE DE 1834.

	OPÉRATIONS EFFECTUÉES en 1834.	OPÉRATIONS EFFECTUÉES en 1835.	TOTAUX.
	f. c.	f. c.	
RECETTES.	376 00	562 00	
DÉPENSES.	101 50	355 00	
Excédant de recettes. de l'année 1834.	274 50	»	
Excédant de recettes. de l'année 1835.	»	207 00	
Excédant de dépenses. de l'année 1834.	»	»	
Excédant de dépenses. de l'année 1835.	»	»	
	f. c. F. 481 50, ci.		f. c. 481 50
Le reliquat définitif de l'exerce 1831, porté ci-dessus pour mémoire, étant de.			21 50
Le reliquat définitif de l'exercice 1834, égal au reliquat du compte d'administration du même exercice, s'élève à.			503 00

Instruction du 10 avril 1835. [MODÈLE n° 3

DÉPARTEMENT d ARRONDISSEMENT d COMMUNE d

Compte administratif que présente au conseil municipal le maire de la commune d pour les recettes et dépenses faites pendant l'exercice 1834.

TITRE Ier. — RECETTES.

NUMÉROS D'ORDRE.	DÉSIGNATION des CHAPITRES ET ARTICLES.	SOMMES A RECOUVRER POUR L'EXERCICE 1834. Fixation provisoire: d'après le budget.	d'après les autorisat. supplément.	Totaux.	Fixation définitive d'après les titres et actes justific.	RECOUVREMENTS EFFECTUÉS pour l'axarcice 1834: pendant l'année 1834.	pendant l'année 1835.	Totaux	OBSERVATIONS.
	DÉPENSES EXTRAORDINAIRES.								
		f. c.		f. c.	f. c.	f. c.		f. c.	
1	Excédant ou boni de l'exercice antepenultième (1831).	21 50	»	21 50	21 50	21 50	»	21 50	
2	Legs et donations.	»	200 00	200 00	192 00	192 00	»	192 00	
3	Secours pour réparations au presbytère.	»	600 00	600 00	500 00	»	500 00	500 00	
	RECETTES ORDINAIRES.								
1	Cinq centimes additionnels.	120 00	»	120 00	120 00	110 00	10 00	120 00	
2	Attributions sur patentes. .	17 00	»	17 00	17 00	»	»	»	17 fr. restent à recouvrer; le décompte n'a pas été encore remis.
3	Amendes de police.	30 00	»	30 00	35 00	»	35 00	35 00	
4	Droits de location de places aux foires et marches. .	70 00	»	70 00	80 00	50 00	17 00	67 0	13 fr. à recouvrer, contestation avec le fermier.
5	Expédition des actes de l'état civil.	20 00	»	20 00	24 00	24 00	»	24 00	
	Total des recettes. . . .	278 50	800 00	1078 50	929 50	397 50	562 00	959 50	

TITRE II. — DÉPENSES.

NUMÉROS D'ORDRE.	DÉSIGNATION des CHAPITRES ET ARTICLES.	CRÉDITS OUVERTS pour l'exercice 1834 — par le budget.	par les autorisations supplémentaires.	Totaux.	PAYEMENTS EFFECTUÉS pour l'exercice 1834 — pendant l'année 1834.	pendant l'année 1835.	Totaux.	RESTES à dépenser annulés en exécution de l'ordonnance du 1er mars 1835.	OBSERVATIONS.
	DÉPENSES ORDINAIRES.								
		f. c.	f. c.	f. c.	f. c.	f. c.	f. c.		
1	Abonnement au Bulletin des lois.	6 50	»	6 50	6 50	»	6 50	»	
2	Entretien de la maison commune	15 00	»	15 00	15 00	»	15 00	»	
3	Traitement du secrétaire de la mairie.	60 00	»	60 00	55 00	5 00	60 00	»	
4	Frais de bureaux.	20 00	10 00	30 00	25 00	5 00	30 00	»	
5	.....								
6	.....								
	DÉPENSES EXTRAORDINAIRES.								
								f. c.	
1	Achat d'une pompe.	80 00	»	80 00	»	»	»	80 00	
2	Achat d'ornements d'église.	50 00	»	50 00	»	»	»	50 00	
3	Acquisition d'une maison d'école.	700 00	»	700 00	»	»	»	700 00	Les formalités hypothécaires n'ont pas été remplies.
4	Réparations au presbytère.	»	700 00	700 00	»	345 00	345 00	355 00	
5	.....								
6	.....								
	Total des dépenses.	931 50	710 00	1641 50	101 50	355 00	456 50	1185 00	

RÉSULTAT DES OPÉRATIONS DE L'EXERCICE DE 1834.

		Opérations effectuées en 1834.	Opérations effectuées en 1835.	TOTAUX.
		f. c.	f. c.	f. c.
Recettes		397 50	562 00	959 50
Dépenses		101 50	355 00	456 50
Excédant de recettes	de l'année 1834	296 00	207 00	
	de l'année 1835	»	»	
Excédant de dépenses	de l'année 1834	»	»	
	de l'année 1835	»	»	
		f. c. 503 00		
Le reliquat de l'exercice 1834 est de				503 00

L'an mil huit cent trente-cinq, le 3 mai, les membres composant le conseil municipal de la commune d se sont réunis au lieu ordinaire de leurs séances.

Étaient présents MM.

Ouï le rapport de M. le maire,

Vu les diverses ordonnances et instructions ministérielles sur la comptabilité des communes, et notamment celles des 20 avril 1834 et 10 avril 1835

Le conseil, après s'être fait représenter le budget de l'exercice 1834 et les autorisations supplémentaires qui s'y rattachent, les titres définitifs des créances à recouvrer, le détail des dépenses effectuées, et celui des mandats délivrés par M. le maire ordonnateur, le compte d'administration de l'exercice 1834, accompagné de l'état de situation du receveur ainsi que de l'état des restes à payer reportés sur 1835;

Procédant au règlement définitif du budget de 1834, propose de fixer ainsi qu'il suit les recettes et les dépenses dudit exercice, SAVOIR:

RECETTES.

Les recettes, tant ordinaires qu'extraordinaires de l'exercice 1834, évaluées par le budget à 1,078 fr. 50 c., ont dû s'élever, d'après les titres définitifs des créances à recouvrer, à la somme de		989f 50c
De laquelle somme il convient de déduire celle de		30 00
SAVOIR:		
Pour non valeurs justifiées au compte du receveur. . .	00f	
Pour restes à recouvrer également justifiés, et qui seront portés en recette au prochain compte	30	
Pour restes à recouvrer non justifiés, à mettre à la charge du comptable, qui en sera forcé en recette au prochain compte	00	
Somme égale	30	
Au moyen de quoi la recette de 1834 demeure définitivement fixée à la somme de		959 50

DÉPENSES.

Les dépenses créditées au budget de 1834 s'élèvent à. .	931f. 50c.
Il faut y joindre celles qui ont été l'objet de crédits supplémentaires accordés dans le cours de l'exercice	710 00
TOTAL des dépenses présumées . .	1,641 50
De cette somme il faut déduire celle de	1,185 00

SAVOIR :

1° Crédits ou portions de crédits restés sans emploi comme excédant le montant réel des dépenses, ci.	405f	
2° Dépenses faites, mais non ordonnancées avant le 15 mars 1835, et à reporter aux budgets suivants. . . .	700	
3° Dépenses ordonnancées, mais non payées avant le 31 mai 1835, et à reporter au budget de 1835.	80	
Somme égale.	1,185	
Au moyen des déductions ci-dessus, les dépenses de l'exercice 1834 sont définitivement fixées à		456 50
Les recettes de toute nature étant de		959 50
Les dépenses de.		456 50
Il reste par conséquent pour excédant définitif la somme de .		503 00.

laquelle sera portée au chapitre des recettes supplémentaires du budget de l'exercice 1835.

Toutes les opérations de l'exercice 1834 sont déclarées définitivement closes et les crédits annulés.

La présente délibération sera jointe, comme pièce justificative, au budget de 1835.

Délibéré à les jour, mois et an ci-dessus.

Et ont signé.

Les membres du conseil municipal,

Le secrétaire,

Instruction du 10 avril 1835. [MODÈLE N° 5.]

DÉPARTEMENT
d

ARRONDISSEMENT
d

Budget de la commune d *pour 1835.*

TITRE Ier. — RECETTES.

Nos d'ordre.	NATURE DES RECETTES.	RECETTES admises par le budget précédent.	RECETTES PROPOSÉES par le conseil municipal.	RECETTES PROPOSÉES par le sous-préfet.	RECETTES admises par le préfet.	OBSERVATIONS.
	CHAPITRE Ier. RECETTES ORDINAIRES.	f.	f.	f.	f.	
1	5 centimes additionnels. . . .	120	120	120	120	
2	Attributions sur les patentes.	17	17	17	12	
3	Amendes de police.	45	45	40	40	
4	Droits de location de places aux foires et marchés. . .	60	75	75	75	
5	Expédition des actes de l'état civil.	10	15	10	10	
	Total des recettes ordinaires.	252	272	262	257	
	CHAPITRE II. RECETTES EXTRAORDINAIRES.					
1	Vente d'un terrain communal.	»	700	700	700	
2	Legs de M. Martin.	»	500	500	500	
	Total.	»	1,200	1,200	1,200	

RÉCAPITULATION.

Recettes ordinaires	252	272	262	257
Recettes extraordinaires.	»	1,200	1,200	1,200
Total général des recettes. . . .	252	1,472	1,462	1,457

TITRE II. — DÉPENSES.

Nos d'ordre.	NATURE DES DÉPENSES.	CRÉDITS alloués dans le budget précédent.	CRÉDITS PROPOSÉS par le conseil municipal.	CRÉDITS PROPOSÉS par le sous-préfet.	CRÉDITS alloués par le préfet.	OBSERVATIONS.
	CHAPITRE Ier. DÉPENSES ORDINAIRES.					
		f. c.	f. c.	f. c.	f. c.	
1	Abonnement au Bulletin des lois	6 50	6 50	6 50	6 50	
2	Entretien de la maison commune	15 00	15 00	10 00	15 00	
3	Traitement du secrétaire de la mairie	60 00	60 00	60 00	60 00	
4	Frais de bureau	30 00	40 00	30 00	30 00	
5	Traitement de l'instituteur	150 00	150 00	150 00	150 00	
6	Entretien de la pompe	»	5 00	5 00	»	
	Total des dépenses ordinaires.	261 50	276 50	261 50	261 50	
	CHAPITRE II. DÉPENSES EXTRAORDINAIRES.					
1	Réparations au mur du cimetière	»	270 00	270 00	270 00	
2	Achat d'un drapeau	»	100 00	75 00	75 00	
	Total des dépenses extraordin.	»	370 00	345 00	345 00	

RÉCAPITULATION.

Dépenses ordinaires	261 50	276 50	261 50	261 50
Dépenses extraordinaires	»	370 00	345 00	345 00
Total général des dépenses	261 50	646 50	606 50	606 50

RÉCAPITULATION GÉNÉRALE.

	SUIVANT LES PROPOSITIONS du conseil municipal.	SUIVANT LES PROPOSITIONS du sous-préfet.	SUIVANT la DÉCISION.
	f. c.	f. c.	f. c.
Recettes ordinaires et extraordinaires......	1472 00	1462 00	1457 00
Dépenses ordinaires et extraordinaires.....	646 50	606 50	606 50
RÉSULTAT... en excédant...	825 50	855 50	850 50
RÉSULTAT... en déficit....	»	»	»

Instruction du 10 avril 1835. [Modèle n° 6.]

DÉPARTEMENT	ARRONDISSEMENT	COMMUNE
d	d	d

Chapitres additionnels au budget de 1835, formés en exécution de l'instruction du 10 avril 1835.

TITRE Ier. — RECETTES.

Numéros d'ordre.	NATURE DES RECETTES.	RECETTES PROPOSÉES par le conseil municipal.	par le sous-préfet.	RECETTES admises par le préfet.	OBSERVATIONS.
	CHAPITRE III. RECETTES SUPPLÉMENTAIRES.				
	SECTION Ire. REPORTS.				
1	Excédant de l'exercice précédent (1834).	f. 503	f. 503	f. 503	
	Excédant de l'exercice (1833) (1).	»	»	»	
	Restes à recouvrer du même exercice.				
2	Attributions sur patentes. . . .	17	17	17	
3	Droit de location de places aux foires et marchés.	13	13	13	
	SECTION II.				
4	Secours accordés par le gouvernement pour construire la maison d'école.	500	500	500	
5	Donation de M. Albert.	150	150	150	
	Total des recettes supplémentaires.	1,183	1,183	1,183	

(1) Cet article figure ici par suite de la mesure transitoire indiquée page 44. — On suppose qu'il n'y a pas eu d'excédant.

TITRE II. — DÉPENSES.

Numéros d'ordre.	NATURE DES DÉPENSES.	CRÉDITS PROPOSÉS par le conseil municipal.	CRÉDITS PROPOSÉS par le sous-préfet.	CRÉDITS alloués par le préfet.	OBSERVATIONS.
	CHAPITRE III. DÉPENSES SUPPLÉMENTAIRES.				
	§ Ier. REPORTS				
	Crédits annulés. — Dépenses restant à payer à la clôture de l'exercice 1834, savoir :				
1	Achat d'une pompe.	f. 80	f. 80	f. 80	
2	Acquisition d'une maison d'école.	700	700	700	
	§ II.				
3	Continuation des réparations du presbytère (portion du crédit annulé au précédent budget)	355	355	355	
4	Achat d'ornements d'église (crédit annulé au budget précédent).	50	50	50	
5	Travaux à la maison d'école. .	150	150	150	
6	Achats de bancs pour l'école. .	70	70	70	
7	Secours aux indigents.	40	40	40	
	Total des dépenses supplémentaires.	1,445	1,445	1,445	

RÉCAPITULATION.

	SUIVANT LES PROPOSITIONS		SUIVANT la DÉCISION.
	du conseil municipal.	du sous-préfet.	
	fr.	fr.	fr.
Recettes supplémentaires.	1,183	1,183	1,183
Dépenses supplémentaires.	1,445	1,445	1,445
Excédant... de recettes...	»	»	»
Excédant... de dépenses ..	262	262	262
Imputable sur l'excédant du budget primitif de 1835, lequel s'élève à 850 fr. 50 cent.			

Instruction du 10 avril 1835. [Modèle n. 1.]

DÉPARTEMENT
d

ARRONDISSEMENT
d

Budget de la commune d *pour 1836.*

TITRE Ier. — RECETTES.

Nos d'ordre.	NATURE DES RECETTES.	Recettes admises par le budget précédent.	Recettes proposées par le conseil municipal.	Recettes proposées par le sous-préfet.	Recettes admises par préfet.	OBSERVATIONS.
	CHAPITRE Ier. RECETTES ORDINAIRES.					
		f. c.	f. c.	f. c.	f. c.	
1	Centimes additionnels.	120 00	120 00	120 00	125 00	
2	Attributions sur les patentes.	12 00	15 00	15 00	15 00	
3	Amendes de police.	40 00	50 00	40 00	35 00	
4	Droits de location de places aux foires et marchés. . . .	75 00	90 00	90 00	90 00	
5	Expédition des actes de l'état civil.	10 00	10 00	15 00	15 00	
6	Droits de pesage.	»	50 00	50 00	50 00	
	Total des recettes ordinaires.	257 00	335 00	330 00	330 00	
	CHAPITRE II. RECETTES EXTRAORDINAIRES.					
1	Concession d'un terrain dans le cimetière communal. . .	»	150 00	150 00	150 00	
2	Vente de l'ancien cimetière. .	»	600 00	500 00	400 00	
	Total des recettes extraordin.	»	750 00	650 00	550 00	
	RÉCAPITULATION.					
	Recettes ordinaires.	»	335 00	330 00	330 00	
	Recettes extraordinaires. . .	»	750 00	650 00	550 00	
	Total général des recettes. .	»	1085 00	980 00	880 00	

TITRE II. — DÉPENSES.

N°s d'ordre.	NATURE DES DÉPENSES.	CRÉDITS alloués au budget précédent.	CRÉDITS PROPOSÉS par le conseil municipal.	CRÉDITS PROPOSÉS par le sous-préfet.	CRÉDITS alloués par le préfet.	OBSERVATIONS.
	CHAPITRE Ier. DÉPENSES ORDINAIRES.					
1	Abonnement au Bulletin des lois	f. c. 6 50	f. c. 6 50	f. c. 6 50	f. c. 6 50	
2	Entretien de la maison commune	15 00	20 00	15 00	15 00	
3	Traitement du secrétaire de la mairie	60 00	60 00	60 00	60 00	
4	Frais de bureau	30 00	50 00	30 00	35 00	
5	Traitement de l'instituteur	150 00	210 00	200 00	200 00	
6	Entretien de la pompe	»	5 00	5 00	5 00	
	Total des dépenses ordinaires	261 50	351 50	316 50	321 50	
	CHAPITRE II. DÉPENSES EXTRAORDINAIRES.					
1	Réparations à l'église	»	600 00	600 00	500 00	
2	Achat d'un tambour	»	40 00	40 00	40 00	
	Total des dépenses extraordin.	»	640 00	640 00	540 00	
	RÉCAPITULATION.					
	Dépenses ordinaires	»	351 50	316 50	321 50	
	Dépenses extraordinaires	»	640 00	640 00	540 00	
	Total général des dépenses	»	991 50	956 00	861 50	

RÉCAPITULATION GÉNÉRALE.

		Suivant les propositions du conseil municipal.	Suivant les propositions du sous-préfet.	Suivant la décision.
		f. c.	f. c.	f. c.
Recettes ordinaires et extraordinaires		1085 00	980 00	880 00
Dépenses ordinaires et extraordinaires		991 00	956 50	861 50
Résultat	en excédant	93 50	23 50	18 50
	en déficit	»	»	»

Instruction du 10 avril 1835. [Modèle n° 3.]

DÉPARTEMENT d — ARRONDISSEMENT d — COMMUNE d

État des restes à payer de l'exercice 1835, dressé en exécution de la circulaire du 10 avril 1835.

Numéros des articles du budget.	NATURE DES DÉPENSES.	MONTANT DES			RESTES à payer.	OBSERVATIONS.
		CRÉDITS alloués.	DÉPENSES faites au 31 déc. 1835.	SOMMES payées jusqu'au 31 mars 1836.		
	CHAPITRE Ier. DÉPENSES ORDINAIRES.					
		f. c.	f. c.	f. c.	f. c.	
1	Frais de bureau.	30 00	27 50	25 00	2 50	
2	. . . . .					
	CHAPITRE II. DÉPENSES EXTRAORDINAIRES.					
1	Achat d'un drapeau. . .	75 00	75 00	»	75 00	
2	Réparations au presbytère.	355 00	323 00	200 00	123 00	
	TOTAUX. . . .	460 00	425 50	225 00	200 50	

Arrêté à la somme de deux cents francs cinquante centimes le présent état des restes à payer en 1836, par rappel de 1835, et certifié par le maire et le receveur de la commune (*ou* de l'hospice) d

Fait à le 31 mars 1836.

Le maire, *Le receveur,*

Instruction du 10 avril 1835. [MODÈLE n° 9.]

DÉPARTEMENT	ARRONDISSEMENT	COMMUNE
d	d	d

État de situation que présente au conseil municipal de la commune d
M. , receveur, pour les recettes et les dépenses faites par lui pour l'exercice 1835.

TITRE Ier. — RECETTES.

NUMÉROS DES articles du budget.	NATURE DES RECETTES.	SOMMES à recouvrer d'après le budget.	FIXATION définitive d'après les titres justificatifs.	RECETTES en 1835.	RECETTES effectuées en 1836.	TOTAUX.	RESTES à recouvrer.	OBSERVATIONS.
	CHAPITRE Ier. RECETTES ORDINAIRES.	f. c.	f. c.	f. c.	f. c.	f. c.	f. c.	
1	5 centimes additionnels. . .	120 00	120 00	110 00	10 00	120 09	» 00	
2	Attributions aur patentes. . .	12 00	15 00	» 00	15 00	15 00	» 00	
3	Amendea de police.	40 00	37 00	» 00	» 00	» 00	37 00	La préfecture n'a pas encore délivré le mandat.
4	Droits de location de places aux foires et marchés. . . .	75 00	75 00	50 00	15 00	65 00	10 00	
5	Expédition dea actea de l'état civil.	10 00	8 00	8 00	» 00	8 00	» 00	
	CHAPITRE II. RECETTES EXTRAORDINAIRES.							
1	Vente d'un terrain communal.	700 00	904 00	452 00	226 00	678 00	226 00	D'après l'acte d'adjudication le dernier quart n est payable que le 20 mai 1836.
2	Legs de M. Martin.	500 00	500 00	500 00	»	500 00	»	
	CHAPITRE III. RECETTES SUPPLÉMENTAIRES.							
1	Excédant de l'exercice cloa (1834).	503 00	» 00	» 00	» 00	» 00	» 00	émoire.
	RESTES A RECOUVRER DU MÊME EXERCICE.							
	SAVOIR :							
1	Attributions aor patentes. . .	17 00	17 00	17 00	» 00	17 00	» 00	
2	Droits de locationa de places aux foires et marchés. . . .	13 00	13 00	13 00	» 00	13 00	» 00	
3	Secoors accordé par le goovernement pour la construction d'une maison d'école. .	500 00	500 00	» 00	» 00	» 00	500 00	Cette somme ne sera payée que lorsque la construction sera terminée.
4	Donation de M. Albert.	150 00	150 00	» 00	150 00	150 00	» 00	
	Total des recettes. . .	2137 00	2338 00	1150 00	418 00	1566 00	773 00	

TITRE II. — DÉPENSES.

NUMÉROS des articles budget.	NATURE DES DÉPENSES.	DÉPENSES autorisées par le budget.	SOMMES DÉPENSÉES en 1835.	SOMMES DÉPENSÉES en 1836.	TOTAUX.	RESTES annu-lés.	OBSERVATIONS.
	CHAPITRE Ier. DÉPENSES ORDINAIRES.						
		f. c.	f. c.	f. c.	f. c.	f. c.	
1	Abonnement au Bulletin des lois.	6 50	6 50	» 00	6 50	» 00	
2	Entretien de la maison commune.	10 00	7 00	» 00	7 00	3 00	
3	Traitement du secretaire de la mairie.	60 00	55 00	5 00	60 00	» 00	
4	Frais de bureau.	30 00	15 00	10 00	25 00	5 00	
5	Traitement de l'instituteur. .	150 00	137 50	12 50	150 00	» 00	
6	Entretien des pompes.	5 00	» 00	» 00	» 00	5 00	
	CHAPITRE II. DÉPENSES EXTRAORDINAIRES.						
1	Réparations au mur du cimetière.	270 00	230 00	27 00	257 00	13 00	
2	Achat d'un drapeau.	75 00	» 00	» 00	» 00	75 00	Le fournisseur n'a pas fait liquider avant le 15 mars.
	CHAPITRE III. DÉPENSES SUPPLÉMENTAIRES.						
1	Report des credits annulés pour dépenses non payées au 31 mars, savoir :						
	1° Achat d'une pompe. . . .	80 00	79 00	» 00	79 00	1 00	
	2° Acquisition d'une maison d'ecole.	700 00	» 00	700 00	700 00	» 00	
2	1° Reproduction de la portion annulée du crédit relatif aux réparations du presbytère.	355 00	100 00	100 00	200 00	155 00	
	2° *Idem* du crédit relatif à l'achat d'ornements d'eglise. .	50 00	50 00	» 00	50 00	» 00	
3	Travaux à la maison d'école.	150 00	» 00	» 00	» 00	150 00	
4	Bancs pour l'école.	70 00	» 00	» 00	» 00	70 00	L'achat n'a pas été fait avant le 31 décembre 1835.
5	Secours aux indigents. . . .	40 00	40 00	» 00	40 00	» 00	
	Total des dépenses. . .	2051 50	720 00	854 50	1574 50	477 00	

RÉSULTAT DES OPÉRATIONS DE L'EXERCICE DE 1835.

		fr. c.
Recettes		1,566 00
Dépenses		1,574 50
Excédant	de recettes	»
	de dépenses	8 50
Le reliquat définitif de l'exercice 1834, porté ci-dessus *pour mémoire*, étant de		503 00
Le reliquat définitif de l'exercice 1835, égal au reliquat du compte d'administration du même exercice, s'élève à		494 50

Instruction du 10 avril 1835. [MODÈLE N° 10.]

DÉPARTEMENT d | ARRONDISSEMENT d | COMMUNE d

Compte administratif que présente au conseil municipal le maire de la commune de pour l'exercice 1835.

TITRE Ier. — RECETTES.

Numéros des articles du budget.	NATURE DES RECETTES.	Sommes à recouvrer d'après le budget.	Fixation définitive d'après les titres justificatifs.	RECETTES EFFECTUÉES en 1835.	en 1836.	Totaux.	Restes à recouvrer.	OBSERVATIONS.
	CHAPITRE Ier. RECETTES ORDINAIRES.	f.	f.	f.	f.	f.		
1	5 centimes additionnels. . . .	120	120	110	10	120	»	
2	Attributions sur patentes. . .	12	15	»	15	15	»	
3	Amendes de police.	40	37	»	»	»	f. 37	La préfecture n'a pas encore délivré le mandat.
4	Droits de location de places aux foires et marchés. . . .	75	75	50	15	65	10	
5	Expédition des actes de l'état civil.	10	8	8	»	8	»	
	CHAPITRE II. RECETTES EXTRAORDINAIRES.							
1	Vente d'un terrain communal.	700	904	452	226	678	226	D'après l'acte d'adjudication, le dernier quart n'est payable que le 20 mai 1836.
2	Legs de M. Martin.	500	500	500	»	500	»	
	CHAPITRE III. RECETTES SUPPLÉMENTAIRES.							
1	Excédant de l'exercice clos (1834).	503	503	503	»	503	»	
	Restes à recouvrer du même exercice, SAVOIR :							
1	Attributions sur patentes. . .	17	17	17	»	17	»	
2	Droits de location des places aux foires et marchés. . . .	13	13	13	»	13	»	
3	Secours accordé par le gouvernement pour la construction d'une maison d'école.	500	500	»	»	»	500	Cette somme ne sera payée que lorsque la construction sera terminée.
4	Donation de M. Albert.	150	150	»	150	150	»	
	Totaux des recettes. . .	2,640	2,342	1,653	416	2,069	773	

TITRE II. — DÉPENSES.

Numéros du budget.	NATURE DES DÉPENSES.	DÉPENSES autorisées par le préfet.	SOMMES DÉPENSÉES en 1835.	SOMMES DÉPENSÉES en 1836.	TOTAUX.	RESTES ANNULÉS.	OBSERVATIONS.
	CHAPITRE Ier.						
	DÉPENSES ORDINAIRES.						
1	Abonnement au bulletin des lois.	f. c. 6 50	f. c. 6 50	»	f. c. 6 50	»	
2	Entretien de la maison commune.	10 00	7 00	»	7 00	f. c. 3 00	
3	Traitement du secrétaire de la mairie.	60 00	55 00	f. c. 5 00	60 00	»	
4	Frais de bureau.	30 00	15 00	10 00	25 00	5 00	
5	Traitement de l'instituteur. .	150 00	137 00	12 50	150 00	»	
6	Entretien des pompes.	5 00	»	»	»	5 00	
	CHAPITRE II.						
	DÉPENSES EXTRAORDINAIRES.						
Art. 1	Réparations au mur du cimetière.	270 00	230 00	27 00	257 00	13 00	
2	Achat d'un drapeau.	75 00	»	»	»	75 00	Le fournisseur n'a pas fait liquider avant le 15 mars.
	CHAPITRE III.						
	DÉPENSES SUPPLÉMENTAIRES.						
Art. 1	Report des crédits annulés pour dépenses non payées au 31 mars,						
	SAVOIR :						
	1° Achat d'une pompe. . . .	80 00	79 00	»	79 00	1 00	
	2° Acquisition d'une maison d'école.	700 00	»	700 00	700 00	»	
2	1° Reproduction de la portion annulée de crédit relatif aux réparations du presbytère.	355 00	100 00	100 00	200 00	155 00	
3	2° *Idem* du crédit relatif à l'achat d'ornements d'église.	50 00	50 00	»	50 00	»	
4	Travaux à la maison d'école.	150 00	»	»	»	150 00	
5	Bancs pour l'école.	70 00	»	»	»	70 00	L'achat n'a pas été fait avant le 31 décembre 1835.
6	Secours aux indigents.	40 00	40 00	»	40 00	»	
	Total des dépenses. . .	2,051 50	720 00	854 50	1,574 50	477 00	

Résultat du compte de l'exercice 1835.

		f c
Recettes		2,069 00
Dépenses		1,574 50
Excédant	de recettes	494 50 à reporter
	de dépenses	»

au budget supplémentaire de 1836.

Instruction du 10 avril 1835. [Modèle N. 11.]

DÉPARTEMENT d ARRONDISSEMENT d COMMUNE d

Chapitres additionnels au budget de 1836, formés en exécution de l'instruction du 10 avril 1835.

TITRE Ier.—RECETTES.

Nos d'ordre.	NATURE DES RECETTES.	RECETTES PROPOSÉES par le conseil municipal.	RECETTES PROPOSÉES par le sous-préfet.	RECETTES admises par le préfet.	OBSERVATIONS.
	CHAPITRE III. RECETTES SUPPLÉMENTAIRES.				
	SECTION Ire REPORTS.				
1	Excédant de l'exercice précédent (1835).	f. c. 494 50	f. c. 494 50	f. c. 494 50	
	Restes à recouvrer du même exercice.				
2	Amendes de police.	37 00	37 00	37 00	
3	Droits de location de places aux foires et marchés. . . .	10 00	10 00	10 00	
4	Vente d'un terrain communal.	226 00	226 00	226 00	
5	Secours pour la construction d'une maison d'école. . . .	500 00	500 00	500 00	
	SECTION II.				
6	Vente de vieux matériaux. .	10 00	10 00	10 00	
	Total des recettes supplément.	1,277 50	1,277 50	1,277 50	

TITRE II. — DÉPENSES.

Nos d'ordre.	NATURE DES DÉPENSES.	RECETTES PROPOSÉES par le conseil municipal.	RECETTES PROPOSÉES par le sous-préfet.	CRÉDITS alloués par le préfet.	OBSERVATIONS.
	CHAPITRE III.				
	DÉPENSES SUPPLÉMENTAIRES.				
	SECTION Ire.				
	REPORTS.				
	Crédits annulés. — Dépenses restant à payer à la clôture de l'exercice 1835,				
	SAVOIR :	f. c.	f. c.	f. c.	
1	Frais.	2 50	2 50	2 50	
2	Achat d'un drapeau.	75 00	75 00	75 00	
3	Réparation du presbytère. . .	123 00	123 00	123 00	
	SECTION II.				
4	Bancs pour l'école. (Crédit annulé au budget précédent).	70 00	70 00	70 00	
5	Continuation des travaux à la maison d'école. (Portion du crédit annulé au budget précédent et reprise au budget de 1836 par autorisation du 15 janvier 1836.). . . .	80 00	80 00	80 00	
6	Achat de terrains pour chemins.	600 00	600 00	600 00	
7	Supplément de traitement à l'instituteur pour 1835. . .	50 00	50 00	50 00	
	Total des dépenses supplémentaires.	1,000 50	1,000 50	1,000 50	

Instruction du 10 avril 1835. [MODÈLE N° 12.]

DÉPARTEMENT d — ARRONDISSEMENT d — ARRONDISSEMENT d

Compte administratif que présente au conseil municipal le maire de la commune d pour l'exercice 1836.

TITRE Ier. — RECETTES.

NUMÉROS DES articles du budget.	NATURE DES RECETTES.	SOMMES à recouvrer d'après le budget.	FIXATION définitive d'après les titres justificatifs.	RECETTES EFFECTUÉES en 1836.	RECETTES EFFECTUÉES en 1837.	Totaux.	RESTES à recouvrer.	OBSERV.
	CHAPITRE Ier. RECETTES ORDINAIRES.	f. c.	f. c.	f. c.	f. c.	f. c.	f. c.	
1	5 centimes additionnels. . . .	125 00	121 00	110 00	11 50	121 50	»	
2	Attributions sur patentes. . .	15 00	11 50	»	11 50	11 50	»	
3	Amendes de police.	35 00	27 00	»	»	»	27 00	La préfecture n[illegible] pas dél[illegible] vré le mandat.
4	Droits de location de places aux foires et marchés. . . .	90 00	82 00	50 00	20 00	70 00	12 00	
5	Expédition des actes de l'état civil.	15 00	10 00	6 00	4 00	10 00	»	
6	Droits de pesage.	30 00	20 00	15 00	5 00	20 00	»	
	CHAPITRE II. RECETTES EXTRAORDINAIRES.							
1	Concession d'un terrain dans le cimetière communal. . .	150 00	150 00	150 00	»	150 00	»	
2	Vente de l'ancien cimetière. .	400 00	320 00	»	»	»	320 00	La vente n'a pas eu lieu.
	CHAPITRE III. RECETTES SUPPLÉMENTAIRES.							
1	Excédant de l'exercice clos (1835).	494 50	494 50	494 50	»	494 50	»	
	Restes à recouvrer du même exercice, savoir :							
2	Amendes de police.	37 00	37 00	37 00	»	37 00	»	
3	Droits de location de places aux foires et marchés. . . .	10 00	10 00	»	»	»	»	
4	Vente d'un terrain communal.	226 00	226 00	226 00	»	226 00	»	Non valeur. — Faillite d[illegible] fermier de [illegible] droits.
5	Secours accordés par le gouvernement pour la construction d'une maison d'école. .	500 00	500 00	500 00	»	500 00	»	
6	Vente de vieux matériaux. . .	10 00	10 00	10 00	»	10 00	»	
	Totaux des recettes. . .	2,137 50	2,019 50	1,598 50	52 00	1,650 50	359 00	

TITRE II. — DÉPENSES.

Numéros du budget.	NATURE DES DÉPENSES.	DÉPENSES autorisées par le préfet.	SOMMES DÉPENSÉES en 1833.	SOMMES DÉPENSÉES en 1836.	TOTAUX.	RESTES annulés.	OBSERVATIONS.
	CHAPITRE Ier. DÉPENSES ORDINAIRES.						
1	Abonnement au Bulletin des lois.	f. c. 6 50	f. c. 6 50	»	f. c. 6 50	»	
2	Entretien de la maison commune.	15 00	10 00	f. 3	13 00	f. 2	
3	Traitement du secrétaire de la mairie.	60 00	55 00	5	60 00	»	
4	Frais de bureau.	35 00	25 00	10	35 00	»	
5	Traitement de l'instituteur.	200 00	180 00	20	200 00	»	
6	Entretien des pompes.	5 00	5 00	»	5 00	»	
	CHAPITRE II. DÉPENSES EXTRAORDINAIRES.						
1	Réparations à l'église.	500 00	320 00	157	477 00	23	
2	Achat d'un tambour.	40 00	40 00	»	40 00	»	
	CHAPITRE III. DÉPENSES SUPPLÉMENTAIRES.						
	Reports des crédits annulés pour dépenses non payées au 31 mars, SAVOIR :						
1	Frais de bureau.	2 50	2 50	»	2 50	»	
2	Achat d'un drapeau.	75 00	75 00	»	75 00	»	
3	Réparation du presbytère.	123 00	123 00	»	123 00	»	
4	Bancs pour l'école.	70 00	54 00	»	54 00	16	
5	Travaux pour la maison d'école.	80 00	70 00	»	70 00	10	
6	Achat de terrains pour chemins.	600 00	248 00	248	496 00	104	
7	Supplément de traitement à l'instituteur, pour 1835.	50 00	50 00	»	50 00	»	
	Total des dépenses.	1,862 00	1,264 00	443	1,707 00	155	

Résultat du compte de l'exercice 1836.

Recettes.		1,650 f. 50 c.
Dépenses.		1,707 00
Excédant. . .	de recettes.	»
	de dépenses.	56 50

lequel excédant de dépenses a été soldé sur les fonds de l'exercice 1837.

Circulaire indicative **d'un système de retenues pour les pensions de retraite des employés du service communal, 15 juillet 1835 (1).**

Monsieur le préfet, un assez grand nombre de conseils municipaux, voulant assurer aux employés des mairies ou des octrois des pensions de retraites, ont délibéré des projets de caisses de retenues, dont les dispositions ont été empruntées, soit au décret du 4 juillet 1806, concernant les employés du ministère de l'intérieur, soit à l'ord. royale du 12 janvier 1825, relative aux pensions des pensionnaires et employés du ministère des finances; et, en effet, la plupart des réglements locaux actuellement en vigueur ont été tous plus ou moins fidèlement calqués sur le décret précité du 4 juillet 1806, par suite de l'avis du conseil d'état du 17 nov. 1811, qui avait déclaré d'une manière générale que les pensions des employés des communes pourraient être liquidées d'après les bases déterminées par ledit décret.

Cependant l'expérience a donné lieu de reconnaître que ce système, qui n'est autre que celui des tontines, ne pouvait guère s'appliquer utilement sur une échelle aussi restreinte que celle qu'offrent les administrations municipales, tant à cause du petit nombre de leurs employés qu'à cause de la modicité des traitements dont ils jouissaient. Aussi les ressources des caisses de retraite ainsi constituées ont-elles été toujours trop faibles pour fournir aux pensions des employés mis à la retraite ou de leurs veuves; en sorte que les villes se sont trouvées, pour la plupart, entraînées, par la nécessité de suppléer à l'insuffisance des fonds, à des sacrifices qui s'augmentent d'année en année, et dont il leur est difficile de prévoir toute l'étendue.

Le comité de l'intérieur du conseil d'état, frappé de ces inconvénients, a pensé qu'il convenait de renoncer à un système qui mettait à la fois en péril et la fortune des communes et le sort des employés. Il a, en conséquence, émis l'avis qu'il ne fût plus autorisé de nouvelles caisses de retraites, jusqu'à ce qu'une législation générale sur les pensions permît d'arrêter quelques bases certaines à l'égard des employés communaux. Mais, dans l'intervalle, le comité a eu à examiner un projet de réglement présenté par le conseil municipal de Tours, pour l'établissement d'une caisse obligatoire d'épargnes et de prévoyance au profit des employés de la mairie de cette ville. Ce projet lui a paru contenir des vues extrêmement sages, et présenter un système qui, en assurant des avantages importants aux employés, garantissait les intérêts des communes, en ne leur imposant qu'un léger sacrifice annuel, réglé et limité d'une manière fixe et invariable. Il a, en conséquence, adopté ce projet, qui a été définitivement approuvé par une ordonnance du roi du 28 juin 1833, insérée au Bulletin des lois de ladite année, 2ᵉ partie, 2ᵉ section, p. 566; en même temps il a émis l'avis que toutes les administrations municipales fussent mises à portée de connaître ces dispositions, afin de les appliquer, si elles le jugeaient utile, à leur caisse de retraites.

J'ai partagé cette opinion, monsieur le préfet, et la présente circulaire a pour objet de signaler à votre attention le réglement dont il s'agit, et de faire ressortir les avantages qu'il présente pour les communes et les employés.

J'ai pensé que, pour bien faire comprendre le systeme, rien n'était plus convenable que d'en présenter immédiatement l'ensemble sous la forme de dispositions réglementaires, et dans une série d'articles qui, empruntés, à peu de chose près, à ceux de l'ordonnance précitée du 28 juin 1833,

(1) Voir nos observations page 64, et la circulaire du 14 octobre 1840, ci-après. (*Note du rédacteur.*)

pourraient, au besoin, servir de cadre pour tous les règlements analogues que les administrations municipales auraient à soumettre à l'approbation de l'autorité supérieure.

Art. 1er. Il sera établi dans la ville de . . . . ., département de. . . . ., une caisse obligatoire d'épargnes et de prévoyance, au profit des employés de la mairie de ladite ville.

2. Les fonds de la caisse d'épargnes seront déposés à la caisse des dépôts et consignations, pour être employés, au fur et à mesure des versements, en achat de rentes sur l'Etat, en prenant de préférence celles qui seront constituées à l'intérêt le plus élevé.

3. Ces fonds se composeront: 1° du versement qui sera fait chaque mois par l'administration municipale d'une retenue de 5 pour cent sur tous les traitements payés aux employés;

2° De pareil versement provenant de l'allocation faite au budget de la ville d'une somme égale à ladite retenue;

3° De la retenue du premier mois de traitement des employés nouvellement admis, du premier mois de l'augmentation de traitement accordée à un employé déjà rétribué, et des retenues opérées sur le traitement des employés absents par congé;

4° Enfin des semestres échus des rentes acquises par la caisse des dépôts et consignations.

4. Un registre spécial à la caisse obligatoire d'épargnes sera établi au secrétariat de la mairie.

Il sera ouvert sur ce registre, à chacun des employés de la mairie, un compte en tête duquel devront être inscrites la date de son entrée dans l'administration, la quotité de son traitement, ainsi que les modifications que ce traitement pourra successivement éprouver.

5. Au 31 décembre de chaque année, tous les employés de la mairie seront crédités à leur compte respectif: 1° de 10 pour cent du traitement dont ils auront joui pendant l'année; 2° des intérêts capitalisés à ladite époque, qui auront été produits par la conversion en rente des capitaux précédemment portés à leur compte.

Le capital résultant de ces deux sommes sera de nouveau évalué en rentes, en prenant le taux moyen des achats faits dans le cours de l'année.

6. Chaque compte indiquera dans une colonne spéciale la quotité et l'espèce de rente qui aura successivement été obtenue par l'emploi de ces capitaux

7. Tout employé qui aura au moins cinq années de services, et qui, depuis son entrée dans l'administration municipale, aura subi une retenue de 5 pour cent sur son traitement d'activité, aura droit à une retraite.

8. L'employé qui cessera de faire partie de l'administration, pour quelque cause que ce soit, avant d'y avoir atteint cinq années de services, n'aura droit à aucune retraite, et les retenues qu'il aura supportées sur ses traitements d'activité demeureront acquises à la caisse obligatoire d'épargnes et de prévoyance, qui en usera, soit pour accorder des secours extraordinaires à un employé qu'une infirmité prématurée pourrait atteindre dès les premières années de sa carrière, soit pour alléger, dans un moment opportun, la charge imposée à la caisse municipale par l'art. 3. La retenue du premier mois de traitement des employés nouvellement admis, celle du premier mois de l'augmentation de traitement, et celle résultant des congés seront également acquises à la caisse pour la même destination

9. Lorsqu'un employé, ayant satisfait aux conditions imposées par l'article 7, cessera de faire partie de l'administration, pour quelque cause que ce soit, sa retraite sera immédiatement liquidée

10. La retraite d'un employé sera fixée, en faisant le total des rentes portées en regard des sommes dont il a été crédité, au 31 décembre de chaque année, conformément aux art. 5 et 6 Ce total, qui devra être ramené à une somme ronde en portant un franc pour la fraction qui dépassera cinquante centimes, et en négligeant celle qui serait moindre, formera le montant d'une inscription de rentes à détacher de celle appartenant à la caisse d'épargnes, et qui sera transfé-

ree au nom de l'employé mis à la retraite, pour devenir sa propriété, avec la condition de ne pouvoir être aliénée avant son décès, ni, s'il est marié, avant celui de sa femme, sans une autorisation spéciale du conseil municipal.

11. Le conseil municipal ne pourra autoriser l'aliénation totale de ce titre qu'à la charge par le titulaire d'en employer toute la valeur en un placement en rente viagère constituée pour moitié sur la tête de sa femme, s'il est marié; le produit de l'inscription, vendue par les soins de l'administration municipale, sera versé chez un notaire désigné par le maire pour effectuer ce remploi.

L'acte qui y sera relatif sera soumis à l'approbation du maire, et les frais en seront supportés par le titulaire.

12. Sauf le cas de conversion en une rente viagère, le conseil municipal ne pourra autoriser l'aliénation du titre primitif que dans la proportion suivante :

Pour la nue propriété, en totalité, et sans préjudice des droits de la femme, conformément à l'art. 13 ci-après.

Pour l'usufruit, seulement jusqu'à concurrence de moitié.

13. La veuve d'un employé retraité sera propriétaire de la moitié de l'usufruit dont son mari jouissait sur le titre primitif, et il ne pourra, dans aucun cas, être porté atteinte à ses droits.

14. La nue propriété dont le titulaire n'aura pas disposé de son vivant sera aliénable après son décès, conformément au droit commun.

Le principe fondamental de ce nouveau mode de rémunération est, comme on voit, de substituer aux pensions viagères que les règlements actuels assurent aux employés, après une durée limitée de service et sous certaines conditions, une rente perpétuelle produite par les versements faits successivement à la caisse d'épargnes et de prévoyance, rente qui passe à la veuve et aux héritiers de l'employé, et forme pour eux un véritable patrimoine. La manière dont ces versements se capitalisent et sont convertis en rentes est développée dans le modèle de règlement : quant aux résultats, ils sont faciles à apprécier. En calculant chaque retraite d'après une dotation annuelle de 10 pour cent des traitements d'activité, accrue des produits de l'intérêt composé, un traitement de 1,600 francs, par exemple, donnera, à l'expiration de trente années, une rente (5 pour cent au pair) de . . . . 531 fr.

Un traitement de 1,000 francs donnera, après le même laps de temps, une rente de . . . . 332 fr

Or, en prenant pour exemple le premier de ces traitements, la rente de 531 francs paraît, au premier aperçu, offrir à l'employé moins d'avantages que ne lui en procurerait le système des pensions viagères établi par le décret du 4 juillet 1806, qui, après trente années de services, lui accorderait une pension de 800 fr., égale à la moitié de son traitement ; mais ce désavantage disparaît si l'on considère que, dans ce dernier cas, la pension s'éteint avec le titulaire, et que la veuve ne peut prétendre qu'à une pension égale au quart de celle dont jouissait le mari, tandis que dans le système de la caisse d'épargnes, au contraire, la rente étant perpétuelle passe en totalité à la veuve et aux enfants ou héritiers.

D'un autre côté, l'employé peut obtenir de l'administration municipale la faculté de convertir cette rente perpétuelle en rente viagère, ce qui lui assure une condition bien meilleure que celle que lui procurerait une pension calculée d'après les dispositions du décret du 4 juillet 1806, puisque, dans l'exemple choisi ci-dessus, la rente viagère produite par le capital représentatif de la rente perpétuelle de 531 fr. serait de 1,062 au lieu de 800, que l'employé aurait eus dans l'ancien système.

Pour faire ressortir dans des calculs positifs les résultats ci-dessus indiqués, j'ai fait dresser et je joins à la présente circulaire un tableau qui présente le mouvement des versements et des achats de rentes pendant trente an-

nées. On a pris pour ce tableau les chances les plus désavantageuses à l'employé, afin qu'on puisse se convaincre plus facilement que, même dans ce cas, le système nouveau méritera encore la préférence sur l'ancien. Ainsi, on a supposé un traitement qui a subi plusieurs variations, et des achats faits au taux de 108 fr. pour la rente 5 pour cent Dans cette position, on voit encore que la rente revenant à l'employé produirait, si elle était vendue au cours où on a supposé qu'elle a été achetée, un capital qui, placé en viager à 10 pour cent, taux ordinaire, donnerait une rente de 1,062 fr, supérieure, par conséquent, à celle qui résulterait du mode de liquidation du décret de 1806, qui n'accorde que la moitié du traitement, c'est-à-dire, dans l'espèce, une rente viagère de 1,000 fr.

S'il est incontestable que le nouveau mode de rémunération des services rendus aux villes est plus avantageux aux employés que celui qui résulte des réglements actuels, il importe d'établir qu'il n'est pas moins favorable aux intérêts des villes elles-mêmes. Or, il est d'abord évident qu'en offrant à leurs employés une sécurité pour leur avenir et celui de leurs familles, les administrations municipales obtiendront en retour plus de capacité, de zèle et de dévouement D'un autre côté, elles auront moins de scrupule à apporter dans le personnel des services communaux des changements que le temps rend parfois nécessaires, lorsqu'elles pourront le faire sans compromettre des droits à la retraite, qui ne dépendront plus d'une durée fixe et rigoureuse de service. Enfin, le sacrifice de cinq pour cent qu'elles s'imposeront étant définitivement limité, elles ne seront pas esposées à grever outre mesure, et par un sentiment d'humanité dont l'entraînement est trop naturel, les finances de la commune, en accordant aux employés réformés avant trente ans, ou à leurs veuves, des secours annuels qui dépassent souvent les pensions qu'ils auraient obtenues s'il eût été possible de les récompenser d'après les dispositions du réglement L'expérience a prouvé que cet état de choses, contre lequel cependant des dispositions précises ont été portées par nos lois, tend à s'introduire dans beaucoup de communes, et cause un notable préjudice aux finances municipales dont il compromet l'avenir.

Si la ville avait l'intention de faire jouir, comme l'a fait celle de Tours, des avantages du nouveau système les employés admis avant l'établissement de la caisse, elle pourrait allouer dans ses budgets annuels, pour représenter les services antérieurs des employés en exercice, une somme égale au dixième des traitements dont a joui chaque employé en exercice depuis son admission.

Dans cette hypothèse, les sommes ainsi votées par la ville seraient, au fur et à mesure de leur réalisation, employées en achat de rentes sur l'état, au nom de la caisse d'épargnes et de prévoyance; la portion afférente à chaque employé serait immédiatement reportée à son crédit, suivant la marche prescrite par le réglement

J'appelle, monsieur le préfet, toute votre sollicitude sur l'objet de la présente circulaire; et je vous invite à en communiquer les dispositions aux administrations municipales de celles des villes de votre département qu'elle peut intéresser. En les engageant à y conformer les propositions qu'elles auraient à m'adresser à l'avenir, vous ne leur laisserez pas ignorer que, d'après la jurisprudence du comité de l'intérieur, que j'ai cru devoir adopter, je ne pourrais donner suite à aucun projet de règlement qui s'écarterait essentiellement des bases que je viens d'indiquer.

(Annexe de la circulaire du 18 juillet 1885.)

Caisse d'épargnes et de prévoyance des employés de la mairie de la ville de

M. Martin, S/C à ladite caisse.

Années de service.	Époques de l'inscription des crédits au compte de l'employé. *a*	Dixième du traitement dont il a joui pendant l'année.	Intérêts échus des rentes acquises.	Total à employer en achats de rentes nouvelles.	Taux moyen auquel les rentes ont été acquises dans le cours de l'année.	Produit en rentes évalué d'après le taux moyen.	Observations.
		f. c.	f. c.	f. c.	f. c.	f. c.	
1	31 déc. 1835.	*b* 70 00	»	70 00	107 50	3 25	*a* Ce n'est qu'au 31 décembre que chaque employé est crédité du dixième de ses appointements et des intérêts échus des rentes antérieurement acquises La réunion de ces deux sommes forme le nouveau capital qui se convertit en rentes.
2	31 déc. 1836.	120 00	8 25	123 25	107 90	3 71	
3	31 déc. 1837.	120 00	8 96	128 96	107 05	5 97	
4	31 déc. 1838.	*c* 128 33	14 03	143 28	108 15	6 62	
5	31 déc. 1839.	140 00	21 55	161 55	108 20	7 48	
6	31 déc. 1840.	140 00	29 01	160 01	108 05	7 82	
7	31 déc. 1841.	*d* 140 16	36 83	185 99	108 00	8 61	
8	31 déc. 1842.	150 00	45 44	195 44	108 00	8 04	*b* Admis le 1er mai à 1,200 fr. du traitement, le sieur Martin a touché sept mois de traitement.
9	31 déc. 1843.	150 00	54 48	204 48	108 00	8 40	
10	31 déc. 1844.	150 00	63 94	218 04	108 00	9 90	
11	31 déc. 1845.	*e* 177 50	73 84	251 34	108 00	10 70	
12	31 déc. 1846.	180 00	84 54	264 54	108 00	12 24	
13	31 déc. 1847.	180 00	96 78	270 78	108 00	12 81	*c* Porté à 1,400 fr. à partir du 1er juillet. Cinq mois à 116 fr. 66 cent.
14	31 déc. 1848.	180 00	109 59	289 59	108 00	13 40	
15	31 déc. 1849.	180 00	122 99	302 99	108 00	14 02	
16	31 déc. 1850.	*f* 172 50	137 01	309 51	108 00	14 33	*d* Porté à 1,500 fr. à partir du 1er janvier.
17	31 déc. 1851.	180 00	151 34	331 34	108 00	15 33	
18	31 déc. 1852.	180 00	166 07	346 67	108 00	16 04	
19	31 déc. 1853.	180 00	182 71	362 71	108 00	16 79	*e* Porté à 1,800 fr. du 1er janv.
20	31 déc. 1854.	*g* 198 32	199 50	397 82	108 00	18 34	
21	31 déc. 1855.	200 00	217 84	417 84	108 00	18 34	*f* Absent par congé. Un mois réduit à moitié.
22	31 déc. 1856.	200 00	237 18	437 18	108 00	20 23	
23	31 déc. 1857.	200 00	257 41	457 41	108 00	21 17	*g* Porté à 2,000 f. du 1er janv.
24	31 déc. 1858.	200 00	278 58	478 58	108 00	22 18	
25	31 déc. 1859.	200 00	300 73	500 73	108 00	23 18	
26	31 déc. 1860.	200 00	323 91	523 91	108 00	24 25	
27	31 déc. 1861.	200 00	348 16	548 16	108 00	25 37	
28	31 déc. 1862.	200 00	373 53	573 53	108 00	26 55	
29	31 déc. 1863.	200 00	400 08	600 08	108 00	27 78	
30	31 déc. 1864.	200 00	427 86	627 86	108 00	29 00	
31	31 déc. 1865.	200 00	456 92	656 92	108 00	30 41	
					Total.	487 33	

Soit une inscription de 487 fr. dont la remise doit être faite à M. Martin.

Instructions sur divers points du service, 2 août 1835.

Monsieur le préfet, la présente circulaire a pour objet d'appeler votre attention sur quelques parties du service de la comptabilité des communes et des établissements publics, et de répondre à quelques questions qui m'ont été adressées en ce qui concerne notamment l'exécution de la circulaire du 10 avril dernier, relative au mode de comptabilité prescrit par l'ordonnance royale du 1er mars 1835.

1. *Époque de représentation des comptes des receveurs.*

La circulaire précitée du 10 avril dernier a fait connaître que les administrateurs des communes et des établissements de bienfaisance justiciables de la cour des comptes auraient à rendre, dans la session du mois d'août, le compte de l'exercice clos au 30 juin précédent De cette disposition, on a inféré, dans quelques localités, que les comptes de gestion des receveurs ne devaient aussi être examinés par les conseils municipaux qu'à la même époque. C'est une erreur que la lecture attentive de l'instruction du 10 avril aurait dû prévenir, puisque cette instruction porte en termes exprès, page 15, que les receveurs continueront à produire leurs comptes de gestion aux époques et de la manière précédemment fixées, c'est-à-dire que ces comptes, soumis aux conseils municipaux dans la session de mai, doivent, comme par le passé, être remis à la cour des comptes avant le 1er juillet.

Il n'y avait, en effet, aucune espèce de motifs pour retarder jusqu'à la session du mois d'août l'examen de ces comptes, et on s'en convaincra facilement en se reportant aux explications de la circulaire du 10 avril, qui établissent la distinction entre les *comptes d'exercices* à rendre par les administrateurs et les *comptes de gestion* des receveurs municipaux. Si ces explications ont été bien comprises, on aura reconnu que ces deux natures de comptes n'ont pas le même point de départ et n'embrassent pas la même période de temps. Ainsi, comme le fait remarquer la circulaire précitée du 10 avril, tandis que l'administration présente dans son compte tous les faits de l'exercice (1834 par exemple) depuis le 1er janvier jusqu'au 30 juin 1835, en laissant de côté ce qui a été fait dans les six premiers mois de cette dernière année (1835) sur le budget de 1835, le receveur, au contraire, partant du 1er janvier, s'arrête au 31 décembre et réunit toutes les opérations effectuées dans cet espace de temps sur les deux exercices, qui suivaient à la fois leur cours; de sorte que, tandis que l'administration a pour premier article de son compte l'excédant de l'*exercice* précédent, le receveur a pour premier article de son compte de *gestion* l'excédant de caisse au 31 décembre, lequel résulte de la comparaison de toutes les recettes et de toutes les dépenses généralement opérées dans le cours de l'année, à quelque exercice qu'elles appartiennent. Ces deux comptes n'ont donc pas une liaison nécessaire, et rien n'exige, par conséquent, qu'ils soient examinés en même temps. Le contrôle indispensable qui doit s'établir entre les opérations de l'administration et celles du receveur n'est pas pour cela négligé : il existe dans l'*état de situation d'exercice* que la circulaire du 10 avril prescrit au receveur de remettre à l'administration dans la première quinzaine de juillet.

A cet égard, on a objecté que cet état serait insuffisant, parce que le conseil municipal ne pouvait clore l'exercice que sur la représentation des titres de recettes et dépenses qui font partie du compte du receveur. Cette objection n'est pas fondée : le compte que le receveur a présenté au mois de mai (1835), étant relatif à la gestion de 1834, n'a pu contenir, avec le compte définitif de l'exercice 1833, que la situation provisoire de l'exercice 1834, qui ne doit être clos

qu'au 30 juin 1835. Or, aux termes de l'art. 1223 de l'instruction générale du 15 décembre 1826 et des dispositions de l'instruction du 30 mai 1827, les receveurs conservent entre leurs mains les titres justificatifs du compte de situation provisoire et ne les produisent définitivement qu'à l'appui du compte final d'exercice. Par conséquent, ces comptables auront encore et pourront tenir à la disposition des conseils municipaux, à la session du mois d'août, les titres des recettes et des dépenses de l'exercice 1834 dont la production serait jugée nécessaire, soit pour justifier l'état de situation, soit pour servir à la clôture de l'exercice.

Ces explications, monsieur le préfet, lèveront, je n'en doute pas, la difficulté qui s'était présentée sur cette partie de la circulaire du 10 avril, difficulté qui, je le répète, me paraît devoir être attribuée à ce que les administrations municipales et hospitalières n'ont pas pris peut-être une connaissance assez approfondie des dispositions de cette circulaire. .

. . . .

2. *Explications sur le modèle de la circulaire du 10 avril.*

On a remarqué que, tandis qu'au modèle n° 2, *état de situation de l'exercice* 1834, colonne du budget, on a figuré le boni de 1831, ainsi qu'au modèle n° 3, *compte administratif*, on a omis la même énonciation aux modèles n°s 5, 6, 9 et 10, qui sont relatifs à l'exercice 1835.

Sans doute cette énonciation aurait pu et dû même figurer aux modèles indiqués; mais il ne faut pas perdre de vue que le but des modèles joints à la circulaire du 10 avril étant uniquement de bien faire comprendre le jeu des opérations qui devaient résulter de l'exécution de l'ordonnance du 1er mars, on n'a dû s'attacher à une rigoureuse exactitude que sous ce dernier rapport : en affectant la prétention de donner des développements tout à fait complets, on se fût exposé peut-être à arrêter l'esprit sur des détails qui, inutiles à l'intelligence du nouveau mode de comptabilité auraient introduit de l'obscurité dans les explications essentielles : inconvénient grave et qu'il est déjà bien difficile d'éviter en une semblable matière.

3. *Report des excédants.*

Dans certaines localités, par suite des difficultés mêmes que présentait le mode de comptabilité que l'ordonnance du 1er mars 1835 a eu pour objet de modifier, les excédants des exercices clos ont été mal établis; de sorte que la transition de l'ancien système au nouveau n'est pas exempte d'embarras.

Pour entrer immédiatement dans une voie régulière, on pourrait, monsieur le préfet, dans les communes où les excédants des budgets antérieurs à celui de 1834 ont été mal établis ou reportés, dresser une situation exacte de tous les excédants disponibles, ainsi que des restes à recouvrer, et les reporter, quelle qu'en soit l'origine, au chapitre supplémentaire du budget de 1835, sous le titre commun d'*excédants* et de *restes à recouvrer des exercices* 1834 *et antérieurs*. Par l'effet de cette mesure transitoire, et qui rentre parfaitement dans l'esprit de l'ordonnance du 1er mars et des dispositions de la circulaire du 10 avril, il serait permis d'espérer que tout cet arriéré pourrait être régularisé en 1836, et qu'à dater de cet exercice l'ordre régnerait dans cette partie de la comptabilité communale.

4. *Budget de* 1836.

Je n'ai, monsieur le préfet, aucune instruction particulière à vous donner sur la formation des bugdets de 1836. Les instructions des 20 avril 1834 et 10 avril 1835 contiennent à cet égard des indications suffisantes. Vous aurez soin seulement, avant de me soumettre ceux de ces budgets qui doivent être réglés par le roi, de vous assurer que les prescriptions de ces instructions ont été exactement suivies. Vous n'oublierez pas, au surplus, que ces budgets, avec les pièces à l'appui, doivent m'être transmis

avant le 1er octobre prochain, conformément aux précédentes circulaires.

5. *Impositions communales extraordinaires.*

Je dois également vous recommander de ne pas perdre un moment pour me faire parvenir les propositions que vous auriez encore à m'adresser pour les impositions communales extraordinaires. Vous n'ignorez pas qu'il est important au service des communes que ces impositions puissent être comprises dans les rôles généraux de 1836. Or, la confection de ces rôles ne devant pas, d'après les règles ordinaires, être retardée au delà du mois d'octobre, je ne puis que vous faire remarquer que toutes les demandes d'impositions qui ne parviendraient pas avant la fin du mois d'août, de manière à être soumises à l'approbation du roi dans le courant de septembre, seraient nécessairement ajournées et ne seraient plus comprises que dans les rôles de 1837.

Circulaire sur la marche à suivre pour l'instruction des acquisitions ou impositions accompagnées de demandes de secours sur les fonds des ministères de l'instruction publique ou des cultes, 20 octobre 1835.

Monsieur le préfet, il arrive souvent que les conseils municipaux, en votant, soit des acquisitions ou constructions d'édifices destinés au service de l'instruction primaire ou du culte, soit des impositions extraordinaires pour concourir à des dépenses de cette nature, sollicitent en même temps un secours du Gouvernement.

Dans ce cas, MM. les préfets se bornent le plus ordinairement à mentionner cette demande de secours dans leurs avis, sans l'avoir préalablement instruite auprès du ministre compétent.

Cependant le Comité de l'intérieur, avant d'émettre un avis favorable sur les projets d'acquisitions ou d'impositions, demande la preuve que le secours sollicité a été ou sera accordé : cette jurisprudence, à laquelle je ne puis que m'associer, a pour but d'empêcher les communes de s'engager dans une dépense avant que les moyens d'y pourvoir intégralement soient bien justifiés.

De là, la nécessité où je me trouve, pour connaître l'intention de mes collègues, relativement aux secours sollicités, d'ouvrir avec eux une correspondance, qui augmente le travail de nos bureaux, et entraîne des retards très-préjudiciables aux affaires.

J'ai appelé sur cet état de choses l'attention de mes collègues; ils n'ont pas été moins que moi frappés des graves inconvénients qui en résultent, et, pour y remédier, les dispositions suivantes ont été arrêtées de concert:

1° En ce qui touche les affaires qui intéressent l'instruction primaire, MM. les préfets transmettront désormais directement à M. le ministre de l'instruction publique le dossier des affaires auxquelles se rattacheraient des demandes de secours : ce ministre, après avoir examiné le mérite de ces demandes, en ce qui concerne l'opportunité d'une allocation sur les fonds de l'instruction publique, me renverra les pièces en me faisant connaître la somme qui aura été ou pourra être accordée ; je serai alors en mesure de donner suite au fond de l'affaire.

2° Le mode adopté par l'administration des cultes pour la repartition de ses fonds de secours ne permet pas de suivre identiquement la marche qui vient d'être ci-dessus indiquée à l'égard des demandes d'allocations faites par les communes. Il a été réglé que MM. les préfets devraient, lorsqu'ils me transmettraient des projets d'acquisitions ou d'impositions concernant le culte, adresser par le même courrier à M. le ministre de la justice et des cultes la demande de secours qui pourrait s'y rattacher, avec un avis énonciatif des titres de la commune à l'allocation sollicitée.

Les deux parties de l'affaire étant

instruites simultanément, la correspondance des deux administrations ne subira plus de délais préjudiciables au service.

Instruction sur les aliénations ou acquisitions pour alignements, 23 janvier 1836.

Monsieur le préfet, lorsqu'en exécution d'un plan d'alignement régulièrement arrêté par ordonnance royale, conformément à la loi du 16 septembre 1807, une commune est dans la nécessité d'acheter ou de céder à un propriétaire les parcelles de terrain qui doivent border la voie publique, certaines préfectures se bornent à faire déterminer par experts l'indemnité qui peut être due au propriétaire ou à la commune, et celle-ci en paye ou en reçoit le montant sans autre autorisation. D'autres, au contraire, considérant ces sortes de transactions comme des acquisitions ou des aliénations ordinaires d'immeubles, en adressent les pièces au ministère, pour être soumises à l'approbation royale.

Cette incertitude dans la jurisprudence sur une question d'administration journalière est fâcheuse pour le bon ordre du service, et il m'a paru utile de la faire cesser.

Il est facile de se rendre compte des interprétations diverses qui ont été données aux prescriptions de la loi du 16 septembre 1807. En effet, cette loi pose en principe (art 49) que les terrains nécessaires pour l'ouverture des rues, la formation des places, etc , seront payés à leurs propriétaires, à dire d'experts, d'après leur valeur avant l'entreprise des travaux, et sans nulle augmentation du prix d'estimation ; disposition qui semble indiquer bien clairement qu'il suffira d'une simple expertise consentie par les villes et les propriétaires pour que l'opération soit terminée : mais d'autre part, l'art. 51, après avoir déclaré que les propriétaires peuvent contraindre les villes à acheter la totalité de leurs bâtiments dont une partie seulement entre dans l'alignement, sauf à ces dernières à revendre ce qui leur serait inutile, ajoute que les cessions faites par les propriétaires et les reventes seront effectuées par un décret rendu en conseil d'état. De cette dernière prescription on est porté à induire que la sanction royale est exigible pour les acquisitions faites par les communes, pour alignements.

Mais ces contradictions apparentes disparaissent devant un examen plus attentif du texte des articles précités; et, pour les concilier, il suffit d'admettre une distinction qui est dans la lettre comme dans l'esprit de la loi du 16 septembre 1807. Cette loi prévoit deux cas bien distincts : dans le premier, il ne s'agit, pour la ville, que d'acquérir ou d'aliéner quelques parcelles de terrain retranchées ou concédées au propriétaire qui demande alignement. Ces acquisitions et aliénations, peu importantes au fond, sont d'ailleurs forcées, puisqu'on ne peut refuser alignement à l'habitant qui veut construire, et que, par suite, il faut bien, de toute nécessité, lui vendre la portion de la voie publique sur laquelle son bâtiment doit avancer, ou lui payer la valeur de la portion qu'on lui retranche, lorsqu'on l'oblige à reculer. Dans ce cas, c'est une simple indemnité à accorder ou à recevoir, et il semble devoir suffire que la somme fixée par les experts soit créditée au budget municipal.

Dans le second cas, la position n'est pas la même : ce n'est plus le propriétaire qui, voulant reconstruire, demande alignement, et à qui il faut nécessairement vendre ou acheter la partie de terrain retranchée ou ajoutée à la voie publique. C'est la ville qui, dans un but d'embellissement, traite volontairement avec un particulier pour une acquisition immobilière. L'opération n'a pas ce degré d'urgence et ce caractère d'indispensable nécessité qui, dans le premier cas, ne laissent pas à examiner la question d'opportunité. Ici l'adminis-

tration supérieure peut et doit intervenir utilement pour juger si la situation financière de la ville lui permet d'entreprendre immédiatement une dépense qu'elle pourrait ajourner peut-être avec avantage, surtout si l'état de vétusté des bâtiments à acquérir était tel, par exemple, qu'il y eût à penser que le propriétaire serait obligé de les démolir lui-même dans un temps rapproché. Dans ce cas, l'affaire rentre dans la catégorie des acquisitions ordinaires et il y a lieu de recourir à l'autorisation royale.

C'est sous ce point de vue que la question vient d'être envisagée par le comité de l'intérieur du conseil d'état dont j'avais cru devoir prendre l'avis à ce sujet.

Ce comité, dans sa séance du 1er décembre dernier, adoptant la distinction que j'avais moi-même établie, a pensé :

« Que dans le cas où une commune cède ou achète les terrains qui sont compris ou exclus par le plan d'alignement, à l'époque où un propriétaire veut construire ou reconstruire suivant cet alignement, le plan d'alignement a donné implicitement à la commune toute l'autorisation nécessaire pour le faire exécuter. Mais qu'il n'en est pas de même dans le cas où un propriétaire peut vouloir, avant le temps où la vétusté de sa maison l'oblige à reculer, vendre tout ou partie de sa propriété, comme aussi dans celui où la commune peut croire convenable de l'acheter : dans ce cas, ce n'est plus par suite du plan d'alignement que la commune fait cette opération. Ainsi, une autorisation nouvelle est nécessaire, et l'acquisition doit être précédée par une déclaration d'utilité publique, si les parties ne sont pas d'accord, on par une ordonnance royale autorisant la vente à l'amiable

D'après cet avis, dont j'ai adopté les dispositions, vous n'aurez pas, monsieur le préfet, à me soumettre les demandes des communes relatives à des acquisitions ou à des aliénations immobilières faites en vue d'un alignement, toutes les fois qu'il ne s'agira que de portions de terrains cédées ou retranchées à la voie publique, en exécution des plans approuvés, au fur et à mesure que les propriétaires feront démolir leurs bâtiments volontairement ou pour cause de vétusté. Il vous suffira, dans ce cas, d'autoriser dans les budgets dont le règlement vous appartient les crédits nécessaires pour le payement des indemnités dues et fixées conformément à l'art. 51 de la loi du 16 septembre 1807.

Je saisis l'occasion de cette circulaire pour appeler votre attention, monsieur le préfet, sur la nécessité d'inviter, de la manière la plus pressante, les administrations municipales à satisfaire à l'obligation qui leur est imposée par l'art. 52 de la loi du 16 septembre 1807, de faire dresser et approuver les plans généraux d'alignement des villes. Je n'ai pas besoin de faire observer que cette mesure, qui seule assure quelque fixité aux alignements, est une garantie indispensable pour les propriétaires et pour les villes elles-mêmes, qui autrement se trouvent souvent exposées à revenir sur des alignements mal étudiés, et qui perdent ainsi le fruit des dépenses qu'elles ont pu faire pour des acquisitions devenues inutiles.

Aussi je ne dois pas vous laisser ignorer que, par plusieurs avis récents, le comité de l'intérieur a repoussé les acquisitions ou cessions d'immeubles projetées par les villes dans le but de percements de rues nouvelles ou de rectifications d'alignements jusqu'à ce que les administrations municipales eussent justifié de l'approbation régulière des plans, soit généraux, soit partiels.

Cette jurisprudence n'est, au surplus, que l'application de l'avis du conseil d'état du 3 septembre 1811, qui a été inséré au *Bulletin des lois*, et qui contient les dispositions suivantes : « Le conseil, considérant que, conformément à l'article 52 de la loi du 16 septembre 1807, le conseil de sa majesté ne peut autoriser des acquisitions pour l'ouverture de nouvelles rues, pour élargissemen des

anciennes, ou pour tout autre objet d'utilité publique, que pour les communes dont les projets de plans auront été arrêtés en conseil d'état;

« Est d'avis que M. le ministre de l'intérieur soit invité, avant de proposer à sa majesté un projet d'acquisition de maisons ou de terrains nécessaires à l'embellissement ou à l'utilité de la ville de Paris, soit de toute autre ville ou commune de l'empire, à faire précéder cette demande, soit du plan des alignements déjà arrêtés légalement, s'il y en a, soit d'un projet de plan d'alignement, pour ledit plan être arrêté en conseil d'état, en exécution de l'article 52 de la loi du 16 septembre 1807 ».

D'après cet avis, vous devrez donc, monsieur le préfet, ne plus me soumettre des projets d'acquisitions ou d'aliénations relatifs à des alignements, sans avoir fait préalablement statuer sur l'approbation des plans généraux, ou du moins des plans partiels des quartiers ou des rues comprises dans les projets.

Circulaire sur un point de comptabilité communale, 18 mars 1830.

Monsieur le préfet, plusieurs maires ont signalé à mon attention une lacune dans les règlements de la comptabilité, en ce qui concerne l'ordonnancement des dépenses communales. Ces fonctionnaires ont remarqué qu'ils n'avaient à leur disposition aucun moyen de suivre les opérations du receveur municipal et de connaître avec exactitude le montant de l'encaisse disponible, de sorte qu'en arrêtant les mémoires des fournisseurs et en en ordonnançant le payement, ils n'avaient pas la certitude que les mandats qu'ils fournissaient sur la caisse communale, en exécution de crédits régulièrement autorisés, seraient immédiatement acquittés par le receveur.

Cet état de choses a, en effet, des inconvénients pour le crédit des communes, non moins que pour le bon ordre de leur comptabilité; et j'ai pensé qu'il convenait de faire droit aux justes réclamations élevées à cet égard.

Aujourd'hui, les maires ne pourraient se procurer les renseignements dont il s'agit qu'en les relevant eux-mêmes sur les écritures du receveur, ce qu'il serait difficile de faire au fur et à mesure des ordonnancements, et ce qui, surtout, serait impraticable pour les communes où le receveur municipal ne réside pas.

Pour remédier à cet inconvénient, j'ai arrêté de concert avec mon collègue, M. le ministre des finances, les dispositions suivantes qui seront exécutoires à dater du 1er trimestre de la présente année.

Le receveur municipal sera tenu de remettre au maire, à l'expiration de chaque trimestre, un bordereau de situation de sa caisse, en ce qui concerne le service de la commune, conforme à celui qu'il adresse au receveur des finances, en exécution de l'article 928 de l'instruction générale du 15 décembre 1826.

Ce bordereau, qui est formé du relevé des livres de détail tenu par chaque commune, présente, avec distinction d'exercice, la somme des recouvrements et des payements effectués sur chaque article du budget, pendant le trimestre expiré, de manière à faire ressortir l'encaisse disponible. Les valeurs qui composent cet encaisse y sont détaillées, de telle sorte que le maire pourra distinguer la somme en numéraire immédiatement applicable au payement des ordonnances qu'il aurait à délivrer, et la somme placée en compte courant au trésor, et dont il devra, avant l'émission des mandats, autoriser ou faire autoriser, suivant les cas, le reversement dans la caisse municipale, conformément aux règles prescrites par l'instruction générale du ministère des finances du 15 décembre 1826 (art. 397 et suiv.).

Le receveur devra, en outre, adres-

ser au maire, dans les dix jours qui suivent l'expiration de chaque mois, une simple récapitulation sommaire des recettes et des dépenses effectuées pendant ledit mois. Cette récapitulation, qui n'a d'autre objet que de faire connaître la somme disponible en caisse, ne contiendra pas le détail des recettes et des dépenses qui figurent au bordereau trimestriel; il présentera seulement le montant total des recouvrements et des payements faits pendant le mois, avec distinction d'exercice, et sera terminé par la désignation des valeurs qui composent l'excédant. Cette récapitulation mensuelle pourra être dressée conformément au libellé de récapitulation qui termine le bordereau trimestriel. Il est inutile de dire que les receveurs n'auront pas à fournir cette récapitulation sommaire les mois où ils produisent leur bordereau trimestriel.

Au moyen du bordereau et de la récapitulation mensuelle, il sera facile aux maires de régler, sur l'état réel de la caisse, l'ordonnancement des dépenses pour le mois; ils seront toujours certains que les mandats qu'ils délivreront ne seront pas refusés, faute de sommes suffisantes pour les acquitter, et ils n'exposeront pas les créanciers des communes à des démarches inutiles auprès du receveur municipal; ce dernier n'aura pas lui-même à débattre les questions de priorité qui s'élèvent parfois entre les divers porteurs de mandats, lorsque les fonds de la caisse ne sont pas suffisants pour les satisfaire tous ensemble.

Mais indépendamment de ces avantages, les maires auront encore celui de pouvoir suivre, sur les bordereaux trimestriels, le mouvement de chaque article de recette et de dépense du budget. Ils auront ainsi sous les yeux la situation précise des crédits dont ils ont la disposition; dès lors ils ne courront pas le risque de les dépasser, et avertis à temps qu'ils sont près d'être épuisés, ils pourront demander et obtenir, avant leur épuisement complet, les autorisations supplémentaires qui leur paraîtront indispensables pour assurer les dépenses de l'année. Enfin, s'ils ont soin de tenir note eux-mêmes de leurs ordonnancements, ils seront en mesure de contrôler utilement les opérations du receveur de leur commune, et d'exercer ainsi la surveillance qui leur est attribuée par les lois.

Pour obtenir ce dernier résultat, les maires devront avoir le soin de conserver exactement et de classer dans les archives de la commune ces bordereaux, qui leur permettront de se remettre sous les yeux, toutes les fois qu'ils en éprouveront le besoin, la situation exacte des finances de la commune et de vérifier par un simple rapprochement si la somme des payements effectués par le comptable concorde avec celle des ordonnances qu'ils ont eux-mêmes délivrées.

Vous ferez remarquer, monsieur le préfet, à MM. les maires, que le bordereau qui leur sera adressé par les receveurs présente distinctement les recettes et dépenses des deux exercices qui suivent leur cours dans la même année. Cette disposition a surtout pour but de mettre ces administrateurs à même d'apprécier la situation particulière de chacun de ces exercices, et de faire en sorte de régler autant que possible les ordonnancements, de manière à ce que les dépenses propres à l'une et à l'autre année soient payées avec les fonds provenant de recettes de ces mêmes années.

Quant aux receveurs, ils sentiront la nécessité d'apporter la plus grande exactitude dans la formation de l'envoi des bordereaux; vous devrez leur rappeler qu'à cet égard tout retard, toute omission les exposerait à l'application des dispositions de la loi du 25 nivôse an V, qui prononce, pour ce cas, la privation des remises, sans préjudice de mesures plus sévères, s'il y a lieu. Cette obligation n'est pas d'ailleurs nouvelle. Elle existait même dans la législation antérieure à 1789. L'édit du mois d'août 1764 prescrivait aux receveurs des villes de remettre aux officiers municipaux, dans les premiers jours de chaque mois, un bref état de leurs recettes et dépenses.

Circulaire sur l'allocation des crédits additionnels, 17 mars 1836.

Monsieur le préfet, pour l'ordre de la comptabilité et pour l'exercice de la surveillance attribuée au ministre des finances sur la gestion des receveurs municipaux, l'administration de l'intérieur a été jusqu'ici dans l'usage de communiquer à ce ministre les diverses décisions qui autorisaient, dans les budgets des villes de cent mille francs de revenus, des crédits supplémentaires.

De son côté, l'administration des finances notifiait ces décisions aux receveurs municipaux, chargés d'acquitter les dépenses en exécution des crédits alloués.

Le but de cette mesure a sans doute été mal compris par certains receveurs, qui, au lieu de voir dans l'intervention de l'administration des finances un simple acte de surveillance, ont pensé que cette administration prenait, dans la circonstance, une véritable décision considérée comme nécessaire pour rendre exécutoire celle du ministre de l'intérieur, qui avait autorisé le crédit. Ils se sont crus, en conséquence, fondés à refuser le payement des mandats délivrés sur ces crédits, tant qu'ils n'avaient pas reçu du ministre des finances l'autorisation d'en faire emploi.

Cette manière de voir les choses est évidemment erronée : les règlements chargent le ministre de l'intérieur d'autoriser les crédits additionnels dans les budgets arrêtés par le roi, et aucun acte ne subordonne l'exécution de ces décisions, en ce qui concerne le receveur, à l'autorisation particulière du ministre des finances. Le refus des comptables d'acquitter les mandats délivrés sur les crédits régulièrement autorisés par moi, compromettrait donc leur responsabilité, puisque l'ordonnance du 23 avril 1823 prévoit et limite les seuls cas où il est permis aux receveurs de retarder le payement des mandats, et il les exposerait à des dommages-intérêts envers les parties prenantes.

Cependant, comme l'usage suivi jusqu'à ce jour pouvait en quelque sorte justifier la conduite des comptables, j'ai cru devoir me concerter avec mon collègue, M. le ministre des finances, pour déterminer la marche à suivre à cet égard.

Mon collègue a reconnu que les notifications, faites par son département aux receveurs municipaux, des décisions par lesquelles j'autorisais des crédits dans les budgets des villes, étaient sans utilité réelle, et avaient en outre l'inconvénient d'occasionner parfois des retards dans le payement des dépenses municipales; qu'il suffisait, en effet, que ces autorisations fussent notifiées aux comptables, comme les budgets eux-mêmes, par l'intermédiaire de MM. les préfets.

Il a été, en conséquence, décidé que les receveurs municipaux ne recevraient plus, de la comptabilité générale des finances, avis des crédits supplémentaires, et qu'ils devraient exécuter les décisions rendues à cet égard sur la notification officielle qui leur en serait faite par la préfecture, dans la forme ordinaire.

Instruction sur le recensement général de la population du royaume, 10 avril 1836.

Monsieur le préfet, l'ordonnance royale du 11 mai 1832 porte que les tableaux de la population du royaume qui y sont annexés seront considérés comme seuls authentiques pendant cinq années, à compter du 1er janvier 1832. Le moment est donc venu de s'occuper du recensement dont les résultats doivent servir à constater la population des communes, des cantons et des départements d'une manière officielle, pendant une autre

période quinquennale, et il importe que cette opération soit terminée avant la fin de 1836, époque où l'ordonnance qui la sanctionnera devra être rendue.

De toutes les méthodes essayées jusqu'à ce jour pour effectuer le recensement de la population, il n'en est aucune, l'expérience l'a fait reconnaître, qui puisse donner des résultats exacts et certains, si ce n'est le dénombrement par familles et par individus. C'est celle qui doit être suivie pour le recensement qui va se faire; mais pour atteindre le but, il est indispensable que dans toutes les communes du royaume il soit opéré d'une manière uniforme; il faut que partout le dénombrement individuel soit constaté sur des cadres dont les chiffres puissent être facilement recueillis dans le tableau général que vous aurez à former pour votre département; il faut enfin qu'une même solution soit donnée partout pour les cas douteux sur lesquels il est à prévoir que les maires vous consulteront le plus fréquemment.

Afin d'assurer d'abord l'uniformité d'exécution matérielle, première garantie du succès de toute l'opération, j'ai fait faire le modèle des cadres que vous devrez faire imprimer et adresser au maire de chaque commune. Ce modèle, que vous trouverez ci-joint, ne présente que la feuille *tête*; mais il contient les indications nécessaires pour que vous puissiez faire imprimer les feuilles intercalaires. Les envois que vous ferez aux maires doivent être calculés de manière à ce que dans chaque commune le tableau de la population soit dressé en double expédition, dont l'une restera déposée aux archives de la commune et l'autre vous sera transmise.

Quoique la seule inspection de ce cadre puisse suffire pour en faire comprendre l'usage, je crois cependant devoir vous donner encore quelques explications que je vous invite à transmettre à MM. les maires, afin de les guider d'une manière tellement sûre qu'aucune erreur ne soit possible.

Le recensement à faire dans chaque commune doit comprendre les individus de tout âge et de tout sexe, habitants ou domiciliés dans la commune, même ceux qui en seraient temporairement absents pour raison de service militaire ou tout autre motif.

Le tableau nominatif des habitants doit être établi par famille ou ménage, en portant en tête de chaque ménage le chef de famille, puis sa femme, ensuite ses enfants, puis les aïeux ou autres parents faisant partie du même ménage, puis enfin les domestiques attachés à la famille et ayant la même résidence.

La colonne 1 est destinée, comme l'indique son titre, à recevoir un numéro d'ordre général par individu, et sans aucune interruption pour toute la population de la commune.

La colonne 2, intitulée *Numéro d'ordre des ménages*, est destinée à faire connaître le nombre de ménages ou familles qui se trouvent dans la commune. A cet effet, le même numéro doit, dans cette colonne, être affecté à tous les individus faisant partie du même ménage; si donc le premier ménage se compose de sept personnes, toutes les sept porteront dans la seconde colonne le n° 1; de même tous les individus composant le ménage qui sera inscrit dans le second porteront le n° 2, et ainsi de suite, jusqu'à l'inscription de tous les ménages ou familles.

En résumé, s'il y a cent habitants dans une commune, la première colonne comprendra une série de numéros depuis 1 jusqu'à 100; si ces cent individus composent vingt-cinq ménages, la 2e colonne comprendra une série de numéros depuis 1 jusqu'à 25.

Les colonnes 3, 4 et 5 n'ont besoin d'aucune explication; leur intitulé suffit.

Les colonnes 6 à 11 sont destinées à recevoir l'indication de l'état civil de tous les individus recensés, et l'emploi à faire de ces colonnes ne présente aucune difficulté. Lorsque les noms et prénoms d'un individu seront inscrits dans les colonnes 3 et 4, si c'est un garçon, on inscrira le chiffre 1 dans la colonne 6; si c'est

un homme marié, on inscrira le chiffre 1 dans la colonne 7, et ainsi de suite.

La colonne 12 est destinée à recevoir l'indication de l'âge des individus recensés.

La colonne 13 recevra les observations à faire sur les positions que les colonnes précédentes ne peuvent constater.

Afin de résumer d'une manière plus claire encore les explications qui précèdent, j'ai fait simuler, dans le cadre que je vous adresse, le dénombrement de quelques familles Il serait utile, je crois, que cette opération simulée fût mise sous les yeux des maires pour leur servir de guide. Je vous engagerais donc à faire imprimer la feuille tête telle que je vous l'envoie; elle servira alors de simple couverture au tableau de recensement de chaque commune Ce ne sera qu'une très-faible dépense additionnelle, attendu que le cadre se trouvera en partie composé pour l'impression des feuilles intercalaires.

Je vous conseille également, en faisant imprimer ces cadres, de faire diviser les pages en un nombre fixe de cases, vingt-cinq ou trente, par exemple, selon le format du papier que vous emploierez. Ce sera pour vous un moyen de contrôle qui vous permettra de vous assurer facilement de l'exactitude du dénombrement fait dans chaque commune Si, au contraire, vous laissez à chaque maire le soin d'espacer les lignes horizontales de son tableau, vous aurez des tableaux dont les lignes seront tellement serrées que les inscriptions faites dans les diverses colonnes seront très-difficiles à lire. Ce n'est d'ailleurs qu'au moyen de cet espacement régulier qu'il vous sera possible de calculer à l'avance la quantité des cadres que vous aurez à faire imprimer et à adresser à chaque commune.

Il importe d'éviter encore une cause d'erreurs fréquentes, surtout de la part des maires des communes rurales qui ont peu l'habitude du calcul; c'est le report des totaux de page en page Par cette méthode, l'erreur d'addition faite dans une page se répète dans toutes celles qui la suivent, et lorsqu'on vient à la découvrir, il faut souvent retoucher une grande quantité de chiffres. Vous verrez donc que le modèle de tableau de recensement pour les maires est disposé de manière à ce que les additions à faire au bas de chaque page ne se reportent pas à la page suivante Lorsque le tableau sera complet, on inscrira les totaux partiels de chaque page sur le cadre dont le modèle est disposé sur les troisième et quatrième faces. C'est la méthode actuellement suivie dans toutes les administrations financières qui ont à employer des tableaux dont les additions sont longues et nombreuses, et on en a reconnu tout l'avantage.

Après ces détails sur l'exécution matérielle du travail que vous avez à demander aux maires, je passe à l'indication de quelques cas spéciaux sur lesquels vous devrez, dans vos instructions, appeler leur attention, afin que partout ces cas reçoivent une même solution.

Les militaires sous les drapeaux doivent être compris au dénombrement de la commune où réside leur famille, ou dans laquelle ils ont participé au tirage s'ils n'ont plus de famille, leur garnison n'étant pour eux qu'un lieu de résidence temporaire.

La même règle doit s'appliquer aux individus qui sont en voyage, ou qui seraient détenus pour cause quelconque: ils doivent être recensés au lieu de leur domicile ordinaire.

Les domestiques à gages ayant le même domicile que leurs maîtres doivent être comptés à ce domicile, lors même qu'ils seraient étrangers à la commune et qu'ils auraient leurs parents dans une autre commune. Par la même raison, ils ne doivent pas être comptés dans la commune où réside leur famille, puisqu'il y aurait double emploi. Cette règle ne s'applique pas aux ouvriers travaillant à la journée; alors même qu'ils passeraient une grande partie de la semaine chez ceux qui les emploient, ils n'en ont pas moins leur domicile

chez leurs parents ou dans le lieu de leur habitation personnelle.

Les enfants trouvés et abandonnés placés en nourrice ou en pension à la campagne ne doivent pas être compris sur les états de population des communes où ils sont en nourrice ou en pension. Leur domicile est à l'hospice dont ils dépendent, et c'est dans la commune de la situation de cet hospice qu'ils doivent être recensés. Cette règle cesse de recevoir son application s'il s'agit d'individus ayant atteint leur majorité, à l'égard desquels a cessé par conséquent la tutelle des administrations d'hospices, et qui ont un domicile qui leur est propre. Ceux-là doivent être recensés au lieu de leur domicile.

Les enfants des particuliers placés en nourrice, ou en pension, ou dans quelque établissement d'instruction publique, ne doivent pas être compris au tableau de la commune où ils se trouvent momentanément; ils doivent figurer sur celui de la commune où leurs parents ont leur domicile.

Les individus nouvellement établis dans une commune et qui n'ont pas encore fait la déclaration de changement de domicile mentionnée en l'article 104 du Code civil, doivent néanmoins être compris au tableau de la commune où ils résident. Cela est d'autant plus nécesssaire, qu'il est fort rare que les translations de domicile soient constatées par la déclaration dont il s'agit. Or, il est très-probable que ces individus ne seraient pas inscrits au tableau où ils ont cessé de résider; si donc on ne les recensait pas dans la commune de leur résidence actuelle, ils échapperaient au recensement général

Les étrangers qui ont en France une résidence fixe et habituelle doivent être compris au tableau de la commune où ils résident; il n'est pas nécessaire pour cela qu'ils aient obtenu une ordonnance royale qui les autorise à jouir de leurs droits civils en France. Ils font, en effet, partie de la population, dès qu'ils ont dans le royaume une résidence de fait.

Cette décision aurait pu donner lieu à des objections à l'époque où la répartition annuelle du contingent de l'armée avait lieu d'après la population générale des départements, arrondissements et cantons. On eût été fondé alors à se plaindre que les étrangers recensés dans les communes de leur résidence augmentaient le contingent des cantons, sans que leurs fils vinssent prendre part au tirage, et cette objection eût été réellement fondée. Il n'en est plus ainsi depuis que le contingent annuel des départements, arrondissements et cantons, ne se fixe plus sur la population générale, mais bien sur le nombre des jeunes gens inscrits sur les tableaux de tirage des dix années précédentes. Il est dès lors évident que les départements, arrondissements et cantons, sont désormais sans intérêt, sous le rapport du recrutement, à ce que leur population générale présente un chiffre plus ou moins élevé. C'est ce que vous ferez comprendre aux maires dans vos instructions.

Je pense, monsieur le préfet, qu'au moyen des diverses indications qui précèdent, MM. les maires pourront procéder d'une manière sûre, et que les tableaux qu'ils vous adresseront seront exacts.

Au fur et à mesure que ces tableaux vous rentreront, vous les contrôlerez quant aux totaux. Ce travail vous sera facile, au moyen de l'espacement régulier que je vous ai conseillé de faire donner à la réglure de chaque page. En effet, je suppose que chaque page porte trente cases comme le modèle que je vous adresse; la somme prise horizontalement des totaux verticaux du bas de chaque page doit reproduire le chiffre 30. Quant au contrôle du relevé des totaux de chaque page, il ne sera pas moins facile, puisqu'il ne s'agira que de multiplier par 30 le nombre de pages remplies, moins la dernière si elle n'est pas complète, et d'ajouter au produit le chiffre variable de la dernière page. Par cette méthode de vérification vous reconnaîtrez en peu de minutes, pour chaque tableau, si le maire a bien opéré quant aux chiffres, et s'il y a quelque erreur,

vous la trouverez immédiatement.

Les tableaux de recensement étant reconnus exacts ou rectifiés s'il y a lieu, vous en ferez consigner les résultats sur un tableau pour la formation duquel je vous adresse des cadres. Je vous en envoie un nombre suffisant pour que vous puissiez faire une minute et deux expéditions, dont l'une me sera envoyée et l'autre déposée aux archives de votre préfecture.

La première partie de ce tableau, intitulée *Population par commune*, n'est pas autre chose que le relevé des totaux des tableaux de recensement que vous adresseront les maires.

Dans cette partie du tableau, l'inscription des noms des communes se suivra sans interruption, c'est-à-dire qu'il ne se fera pas de totaux partiels par cantons et arrondissements. Les totaux se feront au bas de chaque page et se reporteront de page en page, de sorte que le dernier total donnera la population du département. Par suite, les communes divisées en plusieurs cantons figureront dans cette partie du tableau pour leur population totale, sur une seule ligne; seulement, dans la colonne 2, on mentionnera les noms des deux ou trois cantons entre lesquels se partage cette commune. Quant à l'ordre des inscriptions, vous observerez l'ordre alphabétique rigoureux, d'abord pour les arrondissements entre eux, puis pour les cantons dans chaque arrondissement, et enfin pour les communes dans chaque canton.

En faisant préparer votre minute et en faisant inscrire à l'avance dans la colonne 3 les noms de toutes les communes du département, vous gagnerez beaucoup de temps, puisque vous pourrez faire inscrire les totaux de chaque commune au fur et à mesure que chaque tableau vous arrivera et aura été contrôlé. Votre travail serait au contraire fort retardé si vous ne le commenciez que lorsque tous les tableaux des communes vous seront rentrés.

Au fur et à mesure que toutes les communes d'un canton se trouveront complétées, vous en ferez totaliser les colonnes sur un brouillon à part, et vous ferez consigner ces totaux dans la deuxième partie du tableau, intitulée *Récapitulation par canton*. Cette partie devra être préparée comme l'autre, c'est-à-dire que vous observerez l'ordre alphabétique rigoureux entre les arrondissements, et ensuite entre les cantons dans chaque arrondissement.

De même, lorsque tous les cantons d'un arrondissement se trouveront complétés, vous en ferez totaliser les colonnes, et vous consignerez ces totaux dans la troisième partie du tableau, intitulée *Récapitulation par arrondissement*.

Il ne vous restera plus, après avoir terminé votre travail, qu'à remplir le dernier cadre présentant les communes ayant 3,000 habitants et au-dessus, ou une population agglomérée de 1.500 habitants et au-dessus. Les éléments de ce tableau se trouveront, pour la première catégorie, dans le recensement même qui va se faire, et, pour la seconde catégorie, dans le tableau que vous avez fourni en 1831, modifié d'après les changements venus à votre connaissance.

Dès que votre tableau général sera complété, vous m'en adresserez une expédition; je la ferai contrôler et je vous ferai connaître le résultat de cette vérification. Je vous conseille d'attendre cette communication pour faire faire l'expédition destinée à rester dans vos archives, afin de profiter, pour la correction de cette seconde expédition, du résultat de la vérification de la première.

Vous ne sauriez, monsieur le préfet, apporter trop de soins et de surveillance au travail dont je viens de vous tracer la marche. Ce n'est sans doute, en grande partie, qu'un travail de copiste, et par cette raison MM. les préfets ont cru pouvoir se dispenser de le surveiller; mais il en est résulté qu'il s'y est glissé souvent de grossières erreurs. On a conservé dans les bureaux du ministère le relevé de toutes les irrégularités qu'a présentées le travail de certains départements lors du recensement en 1831, et elles furent tellement nombreuses que la clôture du travail général en fut notablement retardée. Aussi l'ordonnance royale, qui aurait

dû paraître en décembre 1831, ne put-elle être émise qu'en 1832.

Pour éviter ces irrégularités et les retards qui en résulteraient encore, je n'hésite donc pas à entrer ici dans des détails qui pourront vous paraître minutieux, mais dont l'*expérience* de 1831 m'a fait reconnaître la nécessité.

Dans plusieurs départements, la transcription des tableaux a été confiée à des copistes tellement inhabiles, que les noms des communes étaient écrits d'une manière presque illisible.

Cet inconvénient se faisait sentir d'une manière plus grave encore pour les chiffres, dont un grand nombre étaient écrits d'une manière tellement douteuse qu'il fallait faire des calculs pour en connaître la valeur réelle. Souvent aussi ces chiffres n'étaient pas transcrits régulièrement quant à leur ordre vertical, ce qui rendait très-difficile la vérification des additions.

Dans quelques tableaux, les additions étaient faites avec une telle négligence que presque jamais les totaux placés dans le sens horizontal n'étaient d'accord avec les totaux placés dans le sens vertical. Je pourrais citer un département dont le travail a dû être renvoyé trois fois de suite pour de semblables incorrections, et chaque fois il revenait chargé d'erreurs nouvelles.

Je vous invite donc de la manière la plus pressante, monsieur le préfet, à exercer sur la confection de tout ce travail, dans ses détails comme dans son ensemble, une surveillance telle qu'elle soit une garantie contre le retour des irrégularités commises en 1831. Je dois vous prévenir à l'avance que si, lors de la vérification du tableau que vous m'adresserez, il s'y trouve quelque erreur, je vous renverrai ce tableau pour être rectifié par vos soins.

Je dois encore appeler votre attention sur une autre suite de la négligence avec laquelle a été fait, dans quelques départements, le travail de 1831; je veux parler des rectifications qui ont été réclamées dans le cours de 1832 et même plus tard, par suite, soit de recensements fautifs faits dans les communes, soit d'inexactitudes dans le travail des préfectures. Ces ordonnances partielles de rectification ont de nombreux inconvénients; aussi je vous invite à déclarer aux maires, dans les instructions que vous leur donnerez, que pour aucun motif il ne sera proposé au roi de rendre cette fois d'ordonnances de rectification. C'est aux fonctionnaires chargés du travail de recensement dans ses différents degrés à y apporter assez de soin pour qu'il soit exactement fait.

Il me reste, monsieur le préfet, à vous entretenir de l'époque qu'il convient de fixer pour le commencement et pour la clôture du travail du recensement

Les instructions que vous avez à rédiger et les cadres que vous avez à faire imprimer pourront très-facilement parvenir aux maires dans le courant d'avril; vous pourrez donc prescrire à ces fonctionnaires de commencer l'opération du dénombrement du 1er au 15 mai.

Six semaines doivent suffire aux maires pour terminer leur travail; ils peuvent, en effet, dans les communes populeuses, diviser le recensement par sections ou quartiers, et charger de cette opération des commissaires qu'ils délégueront par arrêté, afin de leur donner un caractère officiel. Vous devrez donc prescrire aux maires de vous adresser leurs tableaux à la fin de juin. Pressez la rentrée de ces tableaux par une fréquente correspondance; c'est le seul moyen de les obtenir à l'époque fixée.

Le travail à faire dans vos bureaux ne peut exiger plus d'un mois. Votre tableau devra donc me parvenir le 15 *août au plus tard, et je vous invite à ne pas dépasser ce délai*. Vous concevrez en effet le travail qui résultera, pour les bureaux du ministère, de l'obligation de vérifier tous les chiffres des tableaux des quatre-vingt-six départements, tableaux dont, malgré toutes mes recommandations, plusieurs, peut-être, devront être renvoyés Il ne restera pas trop de temps à donner à ce travail pour que l'ordonnance royale puisse être rendue et que les tableaux officiels puissent être imprimés avant la fin de décembre. Je compte donc, je le répète, sur toute votre exactitude.

NOMS DES			POPULATION PAR COMMUNE.									OBSERVATIONS.
ARRONDISSEMENTS.	CANTONS.	COMMUNES.	SEXE MASCULIN.			TOTAL des colonnes 4, 5 et 6.	SEXE FÉMININ.			TOTAL des colonnes 8, 9 et 10.	TOTAL général. Colonnes 7 et 11.	
			Garçons.	Hommes mariés.	Veufs.		Filles.	Femmes mariées.	Veuves.			
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
	Report.											

NOMS		RÉCAPITULATION PAR CANTON.									OBSERVATIONS.
DES ARRONDISSEMENTS.	CANTONS.	SEXE MASCULIN.			TOTAL des colonnes 3, 4 et 5.	SEXE FÉMININ.			TOTAL des colonnes 7, 8 et 9.	TOTAL GÉNÉRAL. colonnes 6 et 10.	
		Garçons.	Hommes mariés.	Veufs.		Filles.	Femmes mariées.	Veuves.			
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12

Instruction sur l'exécution de l'ordonnance royale du 1er mars 1835, 15 juin 1836 (1).

Monsieur le préfet, l'année qui s'est écoulée depuis la mise à exécution de l'ordonnance royale du 1er mars 1835, relative à la comptabilité des communes et des établissements de bienfaisance, a déjà constaté d'une manière suffisante les avantages du système introduit par cette ordonnance; et la cour des comptes, dans son rapport annuel, les a elle-même signalés. Cependant j'ai été à même de remarquer que toutes les dispositions n'en avaient pas été également comprises dans les diverses localités. Plusieurs préfets ont demandé, pour certains cas, des explications que je leur ai données particulièrement, mais qu'il peut être utile de rendre générales, parce qu'elles complètent les dispositions de la circulaire du 10 avril 1835, et qu'elles auront pour résultat d'amener une plus grande uniformité dans l'exécution de l'ord. du 1er mars 1835.

Clôture de l'exercice 1835. Depuis l'ordonnance du 23 avril 1823, les comptes d'administration rendus par les maires étaient arrêtés par les ordonnances royales portant règlement des budgets. Cette marche avait été adoptée à raison de ce que, chaque budget devant, dans le système de comptabilité de l'ordonnance précitée, recevoir l'excédant de l'exercice antépénultième, il était nécessaire d'arrêter le compte de cet exercice en même temps que le budget où ledit excédant devait être rattaché. Par suite du nouveau système, le compte de l'exercice clos se liant, non plus au budget de l'exercice à régler, mais au budget de l'exercice courant déjà réglé par ordonnance royale, il a paru convenable de ne pas recourir une seconde fois à cette formalité pour l'approbation du compte. Ce n'est d'ailleurs qu'un retour aux règles; car l'ordonnance royale du 23 avril 1823, par une disposition de l'article 5, confère au ministre de l'intérieur cette attribution, dont aucune autre disposition ne l'a dépouillé.

Le compte d'administration devra offrir, à la suite des chapitres du budget primitif, tels qu'ils ont été réglés par l'ordonnance royale ou par l'autorité compétente, les chapitres additionnels comprenant tout ce qui complète les opérations relatives à l'exercice clos, afin de séparer d'une manière distincte ce qui n'est entré dans le budget que supplémentairement. Il résulte de cette disposition que la colonne qui, dans les anciens modèles de compte, était destinée à recevoir les autorisations supplémentaires, est sans utilité et doit être supprimée. C'est ce qui a été déjà prescrit par l'instruction du 10 avril 1835; mais on a élevé à cet égard une objection à laquelle il m'a paru utile de répondre. Dans le cas où les crédits additionnels sont destinés à payer le complément de dépenses déjà créditées au budget primitif pour une somme insuffisante, il faudra donc, dans le compte, scinder cette dépense en deux articles, dont l'un sera placé dans les chapitres du budget primitif, et l'autre dans les chapitres additionnels. Je ne me dissimule pas que cet inconvénient existe, et que si on n'y portait remède, il s'aggraverait d'une autre difficulté qui serait celle de diviser de même, sur deux articles de dépenses, les pièces justi-

(1) Nous nous sommes dispensés de reproduire les deux circulaires des 25 mai et 13 juin 1836, relatives, la première à l'envoi des tableaux de la situation financière des communes, la seconde à la formation du compte des impositions communales. Outre que ces instructions sont accompagnées de modèles d'un format trop volumineux pour trouver place dans ce recueil, elles sont sans intérêt sous le rapport des principes.

Voir l'ordonnance du 1er mars 1835 au *Bulletin des lois*, 9e série, bull. 355.
(*Note du Rédacteur.*)

ficatives qui doivent être fournies à l'appui du compte du receveur municipal; mais cet embarras n'est qu'apparent, et il est facile d'en sortir par une marche fort simple.

Les deux crédits se trouvant portés à deux chapitres différents du budget, il ne serait pas possible, sans troubler l'économie générale du système, de les confondre l'un avec l'autre; mais en regard du crédit porté au budget primitif, on rappellera, par une note placée dans la colonne d'observations, qu'il y a, dans le chapitre III, article .., un complément de la même dépense, et que les pièces rapportées à l'appui du crédit primitif justifient la dépense totale.

Cette marche, qui n'offre aucune obscurité, concorde parfaitement avec ce qui aura dû être fait pour la délivrance du mandat. Il est évident, en effet, qu'il y aurait inconvénient, dans le cas dont il s'agit, à délivrer un mandat sur le crédit primitif et un mandat sur le crédit complémentaire. Les deux crédits se rapportant à une dépense unique, je pense qu'il peut suffire d'un seul mandat qui mentionnera à la fois les deux crédits, lesquels auront dû être reportés sur les *livres de détail* à un seul compte, conformément à la règle ordinaire. Au surplus, je ferai observer que ce cas ne doit pas être aussi fréquent qu'il paraîtrait d'abord, si l'on réfléchit qu'aux termes de la circulaire du 20 avril 1834, les légers excédants de dépenses qui peuvent se présenter sur les crédits du budget doivent être imputés sur le fonds des dépenses imprévues, afin d'éviter la multiplicité des demandes de crédits additionnels.

Le compte d'administration devra être transmis en double expédition, appuyé de l'état de situation présenté par le receveur et des délibérations du conseil municipal y relatives.

Chapitres additionnels. Le même envoi devra comprendre le budget supplémentaire de l'exercice courant également en deux expéditions, appuyé de l'état des restes à payer de l'exercice clos, et des délibérations du conseil municipal, le tout accompagné de votre avis

Restes à payer de l'exercice clos. J'ai pu remarquer que l'état des restes à payer, dont le modèle a été donné par l'instruction du 10 avril, a été mal compris dans quelques départements. On s'est trompé sur la signification des têtes de colonnes *dépenses faites* au 31 décembre et *sommes payées* jusqu'au 31 mars ou 30 juin. La première de ces colonnes doit contenir le montant des *droits constatés* au 31 décembre, c'est-à-dire le chiffre des services faits ou des travaux matériellement exécutés à cette époque, et pour lesquels il y a en une situation reconnue et arrêtée La deuxième colonne doit contenir le montant des *payements effectués* pour ces travaux ou services, pendant toute la durée de l'exercice (15 ou 18 mois); et la différence entre les chiffres de ces deux colonnes forme celui de la colonne des *restes à payer.* Il n'est pas inutile de rappeler que les restes à payer réunis aux sommes déjà payées ne doivent pas excéder le crédit alloué pour chaque article du budget. J'ai eu lieu de relever des irrégularités de ce genre dans les états que j'ai examinés, et je dois croire que vous en aurez aussi, monsieur le préfet, rencontré de pareilles dans la comptabilité des communes dont le règlement vous est attribué. Il importe de bien rappeler aux maires que ces excédants ne peuvent être payés qu'au moyen de crédits additionnels, à moins de les imputer, ainsi que je l'ai dit, sur le fonds des dépenses imprévues, pourvu qu'ils ne soient pas trop considérables. La production de l'état des restes à payer est principalement exigée pour avoir la preuve que la dépense qu'ils sont destinés à solder ne dépasse pas les crédits ouverts

Crédits additionnels en dehors du budget supplémentaire. On aura soin de porter au chapitre des dépenses supplémentaires, immédiatement après la section du report des *restes à payer*, les crédits additionnels qui auront pu être ouverts par décisions spéciales, depuis le règlement du budget primi-

tif. Au surplus, je saisis cette occasion pour rappeler de nouveau que les demandes de crédits additionnels, avant ou après la formation du budget supplémentaire, doivent être restreintes aux seuls cas d'une urgence absolue et pour des dépenses qu'on ne pourrait ajourner sans compromettre le service.

Je dois aussi donner une explication que m'ont paru rendre nécessaire les observations qui me sont parvenues de quelques préfectures. On paraissait croire que, les budgets supplémentaires une fois réglés, tous les crédits additionnels qu'on serait obligé d'autoriser après la formation desdits budgets ne pourraient plus être inscrits que par rappel au budget de l'exercice suivant; ce qui constituerait des dépenses par anticipation. En suivant cette marche, il serait impossible de faire concorder le compte du maire avec celui du receveur. Les chapitres additionnels ne sont autre chose que la réunion, à une époque déterminée de l'année, des crédits supplémentaires autorisés ou à autoriser pour l'année, et ils doivent nécessairement rester ouverts depuis le réglement du budget primitif jusqu'à la clôture de l'exercice. Tous les crédits autorisés hors budget pour dépenses effectuées depuis le 1er janvier jusqu'au 31 décembre doivent donc y être rattachés. Il suit de cette explication que rien n'est à modifier dans ce qui est établi; mais je dois vous prévenir que je refuserai d'autoriser l'ouverture de crédits en dehors du budget supplémentaire toutes les fois que la demande ne m'en paraîtra pas motivée par une urgence bien réelle. Je tiendrai ainsi rigoureusement la main aux dispositions de ma circulaire du 18 avril 1835.

Jusqu'à ce jour, le montant des attributions aux communes, sur les amendes de police et sur la contribution des patentes, a été porté en recette dans le budget même de l'exercice auquel ces produits appartiennent. Cette manière d'opérer n'offrait aucun inconvénient lorsque la clôture d'un exercice n'avait lieu qu'au 31 décembre de l'année suivante: car la somme afférente à la commune, bien qu'elle ne fût connue que dans les six derniers mois de la seconde année, pouvait encore figurer au compte de l'exercice. Mais, depuis l'ordonnance royale du 1er mars 1835, qui a abrégé le délai dans lequel les opérations d'un exercice doivent être consommées, l'époque de la réalisation de ces attributions étant toujours postérieure à celle de la clôture de l'exercice, il en résulte que cette recette serait continuellement dans le cas d'être reportée au budget supplémentaire de l'exercice suivant. M. le ministre des finances, dans une circulaire du 6 juin 1835, a indiqué, pour obvier à cet inconvénient, un moyen auquel j'ai cru utile de m'arrêter, et qui consiste à ne faire porter au budget primitif de chaque exercice que les attributions sur les amendes de police et les patentes de l'exercice précédent. Ainsi, les sommes inscrites aux budgets primitifs de 1836 pour l'évaluation de cette nature de recettes, s'appliqueront au produit des amendes et des patentes de 1835, qui dès lors ne devra point figurer, comme restes à recouvrer de l'exercice clos, au budget supplémentaire de 1836, qui va être dressé.

Budget de 1837. Recettes. Je rappellerai que, suivant les nouvelles instructions, le chapitre 1er du titre des recettes dans les budgets est formé des recettes ordinaires, et que les recettes extraordinaires ne forment plus que le chapitre II. Plusieurs budgets de 1836 me sont parvenus sur d'anciens cadres imprimés où l'on n'avait pas eu soin d'opérer ce changement. Il est indispensable de rentrer, à cet égard, dans la règle prescrite.

Aucun prélèvement sur le boni présumé de l'exercice précédent ne doit figurer en recette au budget à régler, l'excédant du compte d'exercice clos devant entrer plus tard et tout entier dans les chapitres additionnels de ce même budget. Toutefois, si le budget supplémentaire de 1836 offrait un reste libre dont on ne dût faire aucun usage dans le cours de cet exercice, rien ne s'opposerait à ce que l'emploi en fût proposé dès la présentation du

budget de 1837, et sans attendre que ledit boni fût entré définitivement dans ce dernier exercice. Le budget de 1837 pourrait donc de la sorte être réglé avec un excédant de dépense sur les ressources propres à l'exercice; mais ce déficit ne serait qu'apparent, puisqu'il ne serait admis qu'autant qu'on aurait démontré qu'il peut facilement être comblé au moyen des ressources laissées par l'exercice 1836, et qui seront ultérieurement rattachées à 1837

C'est la marche qui a été suivie dans les budgets réglés par le roi, et vous devriez vous y conformer pour ceux dont le règlement vous appartient. Dans ce cas, il convient de terminer la récapitulation du budget par l'énonciation qui est donnée ci-après pour exemple :

		fr.
Recettes		30,000
Dépenses		30,500
Résultat.	en excédant	»
	en déficit	500

Lequel excédant de dépenses sera couvert au moyen des sommes libres de l'exercice 1836, *qui seront rattachées supplémentairement ou budget de* 1837, *conformément à l'ordonnance du* 1er *mars* 1835.

Quelques villes portent à leur budjet, *pour ordre*, et dans une égale proportion tant en recette qu'en dépense, des sommes assez considérables sous le titre de *produit des consignations sur passe debout d'octroi*. Il n'y a pas là de véritable revenu pour les villes, puisqu'elles ne peuvent disposer des sommes consignées que pour les restituer aux consignataires à la sortie des marchandises. Il y a lieu de supprimer ces articles de recette et de dépense qui ont l'inconvénient d'augmenter de valeurs fictives les budgets des communes. Il suffira que cette double opération soit constatée à un compte particulier dans les écritures du receveur.

Dépenses. — Dans beaucoup de communes, les frais d'administration municipale dépassent le taux fixé par la loi, de 50 centimes par habitant. L'augmentation de travail nécessitée dans les bureaux des mairies pour l'exécution de diverses lois récentes a rendu les dépenses de ce genre trop fortes pour qu'il soit toujours possible de les renfermer dans la limite voulue, et je ne pense pas qu'il convînt de rejeter absolument des budgets les crédits plus considérables qui seraient votés par les conseils municipaux, lorsqu'ils ne paraissent pas d'ailleurs dépasser la limite des besoins; mais pour ne pas s'écarter des dispositions légales, il importe de ne faire figurer aux chapitres des dépenses ordinaires que le crédit rigoureusement calculé d'après le chiffre de la population, et de reporter au chapitre des dépenses extraordinaires le supplément d'allocation qui peut sembler indispensable, et qui devra disparaître si les dépenses peuvent être ramenées ultérieurement dans la limite de la loi.

La somme portée au budget pour *dixième du produit de l'octroi au profit du trésor* est souvent fort difficile à contrôler, parce que ce dixième ne s'établit qu'après déduction faite sur le produit de l'octroi : 1° des frais de perception; 2° du prélèvement pour remplacement de la contribution mobilière; 3° et de quelques dépenses de travaux relatifs à l'octroi ou autres. Il sera nécessaire de produire, soit dans la colonne d'observations du budget, soit dans le cahier à l'appui, le décompte tel qu'il a été établi pour arriver au chiffre dont on demande l'allocation. Ce chiffre, il est vrai, n'est qu'une évaluation qui peut être dépassée sans autorisation, puisque la somme à prélever au profit du trésor se règle nécessairement en proportion de la recette de l'octroi; mais il n'est pas moins indispensable qu'on fasse connaître les éléments d'après lesquels a été calculé le montant du crédit à inscrire au budget.

Je vous recommande de faire un envoi spécial pour tout ce qui a rapport au budget de 1837.

Enfin, j'appellerai particulièrement votre attention, monsieur le préfet, sur une nature d'allocation qui a été proposée par les conseils municipaux

de deux ou trois villes, et que je n'ai pas cru devoir soumettre à l'approbation royale. Je veux parler des crédits plus ou moins considérables mis à la disposition personnelle des maires sous différents titres, et dont ces fonctionnaires seraient dispensés de rendre compte. Il s'agit en général de fonds pour remboursements d'avances faites pour le compte de la commune, telles que des frais de voyage entrepris à l'occasion de la gestion des biens, etc. Quoique la plupart du temps j'aie été à même de reconnaître l'utilité de pareilles allocations, je ne me suis pas cru le droit de les admettre. Plus d'une fois la cour des comptes les a signalées comme des infractions au principe posé dans l'article 1er de la loi du 21 mars 1831, qui déclare les fonctions municipales essentiellement gratuites. L'application de ce principe aux cas dont il s'agit peut paraître rigoureuse; mais on ne saurait cependant se dissimuler que cette rigueur s'explique et se justifie par l'esprit même de la loi, qui a regardé comme indispensable à la dignité et à la considération des fonctions municipales de ne jamais permettre que les citoyens qui y participent parussent devenir, à quelque titre que ce fût, les salariés de la commune. Ce motif m'a semblé trop élevé, trop conforme à la tendance générale de la loi, pour que j'aie tenté de le combattre. J'ai cru devoir seulement, en y souscrivant, en renfermer l'application dans les limites de ce qui est juste et légitime. Ainsi j'ai reconnu que si les villes ne devaient aucune indemnité à leurs maires, soit comme traitement personnel, soit comme frais de représentation, elles ne pouvaient être dispensées de rembourser les menues dépenses évidemment faites pour leur compte, pourvu qu'il en fût justifié, sinon par les quittances des parties prenantes, ce qui est le plus souvent impossible, du moins par des états fournis par les maires sous leur seule garantie, et qui seraient produits à l'appui des comptes du receveur. Cette disposition s'applique notamment au remboursement des avances que peuvent faire les maires, pour les voyages que nécessite, dans certaines localités, l'exploitation des biens communaux et particulièrement des bois : mais je fais observer que les administrations municipales ne sauraient, sous aucun prétexte, s'en autoriser pour voter dans les budgets communaux des frais de voyage à des délégués ou des commissaires choisis dans le sein du conseil et chargés d'aller suivre auprès des autorités supérieures les affaires des communes. De tout temps ces allocations ont été repoussées comme pouvant donner lieu à des abus. Elles auraient l'inconvénient de consacrer en quelque sorte la nomination de commissions permanentes dont les pouvoirs, comme le caractère, continueraient même hors le temps des sessions des conseils municipaux, ce qui serait contraire à nos institutions; enfin on peut ajouter que l'utilité d'une telle intervention est loin d'être démontrée. Les explications données dans les délibérations mêmes des conseils municipaux et les avis des autorités locales doivent suffire et suffisent en effet pour éclairer les décisions de l'administration supérieure. Il convient dès lors de s'en tenir à l'ordre ordinaire de la hiérarchie administrative; aussi, tout en applaudissant au dévouement des membres des conseils qui acceptent de telles missions dans l'intérêt des communes, et en reconnaissant tout ce que ce zèle a d'honorable, le gouvernement a dû décider que les frais de voyage ne devaient jamais retomber à la charge du budget municipal.

Je ne terminerai pas cette circulaire, monsieur le préfet, sans vous entretenir d'un point d'exécution de la circulaire du 10 avril qui concerne plus particulièrement les communes dont les revenus ont peu d'importance. Il arrive, dans un assez grand nombre de ces communes, qu'à cause même de la modicité des revenus, les dépenses comme les recettes n'éprouvent guère de variations dans le cours de l'année, et que toutes les opérations relatives aux recouvrements et aux payements sont complétement terminées dès le premier ou deuxième

mois de la deuxième année de l'exercice. Il s'ensuit que la comptabilité de ces communes ne présente, au moment de la clôture de l'exercice, ni *restes à payer*, ni *restes à recouvrer*, et que comme les revenus ont été entièrement absorbés par des dépenses créditées au budget primitif, il n'y a aucun excédant, si ce n'est peut-être quelque somme insignifiante, sur lequel on puisse demander des crédits supplémentaires. Dans ces circonstances, on fait observer qu'astreindre les administrations municipales à dresser, au mois de mars, l'état des *restes à payer* prescrit par la circulaire du 10 avril, et à former, dans la session de mai, des *chapitres additionnels*, pour les opérations complémentaires de l'exercice, c'était entraîner les communes dans des frais d'impression inutiles, puisqu'on les obligeait à se procurer des imprimés sur lesquels elles n'avaient aucune opération à décrire.

La situation exposée ci-dessus est en effet celle de quelques communes, et je n'avais pas manqué de m'en rendre compte avant même la circulaire du 10 avril 1835. Mais l'observation faite à ce sujet ne saurait me conduire à conclure qu'il y a lieu de modifier le système de comptabilité développé dans cette instruction. Ladite circulaire, dans la prévision qu'il pourrait y avoir, à la fin de l'exercice dont l'ordonnance du 1er mars abrégeait la durée, des restes à recouvrer et à payer, et en même temps dans la pensée de rattacher à l'exercice courant toutes ces opérations complémentaires, en donnant d'un autre côté aux administrations municipales la facilité de disposer immédiatement des excédants libres de leur caisse, a prescrit, pour ces mesures de comptabilité, la formation d'*états* de *restes à payer* et de *chapitres additionnels* dont elle a donné les modèles. Mais il est bien évident que, dans son esprit comme dans son texte, elle n'a entendu exiger la production de ces pièces qu'autant qu'il y aurait des opérations à constater, et il eût été au moins inutile de dire que lorsque les communes n'auraient ni restes à payer, ni articles supplémentaires à rattacher à l'exercice courant, elles ne formeraient ni état de *restes à payer*, ni *chapitres additionnels*.

Il suffira donc, dans ce cas, monsieur le préfet, que la délibération, dans laquelle le conseil municipal doit s'occuper du règlement de l'exercice clos, mentionne les circonstances qui ont rendu inutiles la formation de l'état des restes *à payer* et des *chapitres additionnels*, et cette délibération tiendra lieu de ces pièces. Il faudrait même suivre la même marche dans le cas où le règlement définitif des recettes et des dépenses de l'exercice clos ferait ressortir un léger excédant à reporter au budget de l'exercice courant. Pour ce simple report, s'il n'était pas accompagné de demandes de crédits additionnels, il ne serait pas nécessaire de dresser un budget supplémentaire qui ne se composerait que de ce seul article. Il suffirait que cet excédant fût mentionné dans la délibération, et qu'il y fût déclaré que cet excédant (de 1835, par exemple) entrera dans les ressources de 1836; et ce serait en effet l'objet d'un article du compte de ce dernier exercice : la comptabilité serait ainsi parfaitement régulière, et on aurait diminué les écritures sans nuire à la clarté des opérations.

Quant aux frais d'impression dont quelques préfectures ont parlé, je crois devoir faire remarquer qu'ils ne sauraient être aussi considérables qu'on paraît le supposer : dans le plus grand nombre des communes, les budgets supplémentaires ne doivent se composer que de deux ou trois articles, et je ne vois pas dès lors la nécessité de faire imprimer des cadres pour un travail aussi simple. Il est impossible que les secrétaires de mairie, guidés au besoin par les receveurs municipaux, ne rédigent pas exactement ces budgets, si MM. les préfets ont eu soin de faire parvenir aux mairies, comme ils le devaient, les modèles annexés à la circulaire du 10 avril. C'est à ces magistrats d'ailleurs qu'il appartient d'éclairer à cet égard les admi-

nistrations municipales : je compte sur leur zèle pour seconder en ce point les intentions du gouvernement.

Instruction sur l'assurance contre l'incendie, des propriétés appartenant aux établissements de bienfaisance, 10 août 1830 (1).

Monsieur le préfet, une circulaire du 21 octobre 1826 a formellement interdit aux administrations de bienfaisance, de faire assurer contre l'incendie, par les compagnies d'assurances mutuelles, les propriétés des établissements confiés à leurs soins.

Les motifs de cette exclusion, développés dans la circulaire du 14 juillet 1820, à laquelle s'est référée celle du 21 octobre 1826, ont cessé à l'égard de quelques sociétés mutuelles qui ont acquis, depuis cette époque, une assez grande consistance pour présenter toutes les garanties désirables. Quelques-unes, en effet, comprennent actuellement une masse de propriétés engagées de plusieurs centaines de millions; et la cotisation annuelle répartie entre un plus grand nombre d'établissements, est successivement descendue à un chiffre modéré et à peu près invariable. Enfin, le règlement des indemnités à payer entraînant toujours des délais assez longs, ces indemnités pourront n'être acquittées que sur les exercices postérieurs à l'année à laquelle elles s'appliquent; et ainsi tombe l'objection résultant de l'impossibilité de porter dans les budgets des établissements charitables, des cotisations éventuelles et indéterminées.

Ces considérations, monsieur le préfet, me déterminent à lever la prohibition apportée à l'assurance des propriétés des pauvres, par la voie de la mutualité; et à mettre les établissements de bienfaisance à même de profiter des chances que leur offre une concurrence qui rentre si complétement dans l'esprit de nos institutions; mais, en accordant cette faculté, il est indispensable de la limiter aux sociétés mutuelles qui offrent toutes les garanties de stabilité; et c'est avec une sage réserve qu'il conviendra d'approuver les traités à intervenir entre ces sociétés et les administrations charitables.

Ces traités devront donc, et jusqu'à nouvelle disposition de ma part, être soumis à mon approbation, pour tous les établissements de bienfaisance, même pour ceux dont vous réglez les budgets. J'ai pensé que cette restriction était nécessaire, pendant quelque temps du moins, afin que des établissements charitables ne se trouvassent pas entraînés à faire partie d'associations qui ne présenteraient point, par la masse des propriétés qui y sont engagées, une garantie assez certaine contre les chances d'une répartition trop forte, en cas de sinistres considérables. Afin d'éviter cet inconvénient, vous aurez toujours soin d'accompagner vos propositions de tous les détails propres à éclairer ma décision.

Au reste, monsieur le préfet, en levant une interdiction qui pouvait, dans certains cas, être préjudiciable aux intérêts des pauvres, on ne peut se dissimuler que l'assurance par les compagnies à primes offre, en général, de plus grands avantages. Les primes fixes et connues d'avance présentent, plus que les cotisations éventuelles, le caractère que doivent avoir les opérations des établissements publics. En outre, la plupart de ces compagnies embrassent tout le royaume, tandis qu'il n'existe pas encore de sociétés mutuelles dans tous les départements. Enfin, ces dernières sociétés n'assurent pas les effets mobiliers.

Il y aura donc souvent nécessité ou convenance de recourir aux compagnies à primes; soit parce qu'il n'existera pas de société mutuelle

(1) Cette instruction a toujours été appliquée à l'égard des bâtiments communaux. (Voir nos observations, page 226, et la circul. du 9 août 1842 ci-après).

dans la localité; soit, s'il en existe une, parce qu'elle n'offrira pas toujours la consistance et les conditions désirables; soit, enfin, parce qu'il s'agira d'effets mobiliers.

Mais, depuis quelques années, les prétentions des compagnies à primes s'étaient successivement accrues; et cet état de choses devait attirer l'attention du gouvernement; car il pouvait, dans bien des cas, être un obstacle à l'assurance des propriétés des établissements charitables. Afin de prévenir des résultats fâcheux pour les intérêts des pauvres, j'ai demandé aux compagnies à primes des tarifs qui fixassent d'une manière précise les conditions les moins élevées auxquelles elles consentiraient à assurer leurs propriétés.

Les compagnies Royale, d'Assurances générales, de l'Union, et du Phénix, dont les tarifs sont les mêmes, ont toutes consenti, en faveur des établissements de bienfaisance, à un rabais de 10 pour o/o sur les primes indiquées, sur leurs tarifs, en chiffres rouges, et qu'elles appellent fixes et invariables; et à un rabais de 20 pour o/o sur les autres; ce qui donne le résultat suivant :

	PRIME POUR 1,000 fr.						
	1re CLASSE		2e CLASSE.		3e CLASSE.		
	1er risque.	2e risque.	1er risque.	2e risque.	1er risque.	2e risque.	3e risque.
Maisons d'habitation. . . dans les chefs-lieux de département, d'arrondissement ou de canton. .	f. c. 0 54	f. c. 0 60	f. c. 1 00	f. c. 2 00	f. c. 3 60	f. c. 5 40	f. c. 7 20
Maisons d'habitation. . . dans les autres localités. .	0 67 $\frac{1}{2}$	0 80	1 20	2 40	3 60	5 40	7 20
Mobiliers et marchandises nou hasardeuses, dans les maisons d'babitation. . . .	0 90	1 00	1 20	2 40	3 60	5 40	7 20
Maisons de cultivsteurs, fermiers, etc., mobiliers, bestiaux, récoltes en grange et daus les greniers.	1 35	1 60	2 40	2 80	3 60	5 40	7 20

Ces rabais auront lieu sans préjudice de ceux que les compagnies précitées sont dans l'usage d'accorder pour les bâtiments situés dans quelques grandes villes, telles que Paris, Bordeaux, Lyon, Marseille, etc.

La compagnie du Soleil a offert des conditions différentes et, en général, plus avantageuses; savoir :

	PRIME POUR 1,000 fr.						
	1re CLASSE		2e CLASSE.		3e CLASSE		
	1er risque.	2e risque.	1er risque.	2e risque.	1er risque.	2e risque.	3e risque.
	f. c.	f. c.	f. c.	f. c.	f. c.	f. c.	f. c.
Maisons d'habitation. . . dans les chefs-lieux de département, d'arrondissement, de canton.	0 40	0 50	1 10	1 75	3 50	5 00	6 00
Maisons d'habitation. . . dans les autres localités.	0 50	0 60	1 25	2 25	3 50	5 00	6 00
Mobiliers et marchandises non hasardeuses, dans les maisons d'habitation.	0 80	0 90	1 25	2 50	3 50	5 00	6 00
Maisons de cultivateurs, fermes, etc., mobiliers, bestiaux, récoltes en grange et dans les greniers.	1 25	1 50	2 00	3 00	4 00	6 00	8 00

La compagnie de la Salamandre assure à des taux encore moindres; mais comme ses opérations ne s'étendent pas au delà du département de la Seine où ses conditions sont bien connues, je crois inutile de les rappeler ici.

Je vous autorise, en conséquence, monsieur le préfet, à continuer à approuver, conformément aux dispositions de la circulaire du 9 avril 1829, les assurances passées avec les compagnies à primes, par les établissements dont vous approuvez les budgets; en veillant avec soin à ce qu'aucune assurance n'ait lieu à un taux supérieur à ceux que je viens d'indiquer. Quant aux polices relatives aux établissements dont je règle les budgets, elles ne pourront, comme par le passé, être valables qu'avec mon autorisation.

Circulaire concernant le placement en rentes sur l'état, des capitaux appartenant aux communes, aux hospices et aux établissements de bienfaisance, 8 juillet 1836.

Monsieur le préfet, il arrive assez fréquemment que quelques-uns de MM. les préfets, se fondant sur les dispositions du décret du 16 juillet 1810, croient devoir réclamer une autorisation souveraine ou ministérielle, pour le placement, en rentes sur l'état, de capitaux appartenant à des communes ou à des établissements de bienfaisance.

Cependant plusieurs instructions qui ont eu pour but de fixer la jurisprudence à cet égard, ou qui s'en sont occupées incidemment, ont établi que le décret de 1810 n'avait pas eu pour objet de déroger aux dispositions de l'avis du conseil d'état du 22 novembre 1808, approuvé le 21 décembre suivant, et qui porte que, d'après la règle générale antérieurement existante, l'emploi en rentes sur l'état, des capitaux remboursés aux communes, hospices, fabriques et autres établissements publics, n'a pas besoin d'être autorisé.

Ces instructions ne paraissant pas avoir été suffisamment comprises, je crois devoir vous les rappeler succinctement.

Une circulaire du 23 août 1813, relative au mode d'emploi en rentes sur l'état, des capitaux libres des hospices et des établissements de charité, a fixé d'une manière précise, à cet égard, l'interprétation du décret du 16 juillet 1810, et a indiqué les formalités à remplir pour opérer ce placement, sans l'intervention de l'auto-

rité supérieure. Cette instruction spéciale et en quelque sorte fondamentale, a servi de base à toutes celles qui ont postérieurement traité la même question.

En effet, l'instruction du 21 juin 1819, sur l'exécution de la loi et de l'ordonnance du 14 avril précédent, relatives à l'établissement des livres auxiliaires du grand livre de la dette publique, a rappelé incidemment la circulaire précitée du 23 août 1813, et en a confirmé toutes les dispositions.

L'instruction générale du 8 février 1823 (titre III, chapitre II), et enfin la circulaire du 24 septembre 1825, relative au rachat des rentes dues aux établissements de charité, et qui s'est occupée aussi du remploi des rentes sur l'État des capitaux en provenant, ont résolu dans le même sens, la question dont il s'agit.

Ainsi, monsieur le préfet, les instructions existantes ont complétement fixé la jurisprudence à cet égard; et il suffit de s'y reporter pour éviter des démarches inutiles auprès de l'autorité supérieure, toutes les fois qu'il s'agit du placement en rentes sur l'État, de capitaux appartenant à des communes ou à des établissements de bienfaisance.

Mais je vous ferai remarquer que ces instructions sont, en outre, pleinement confirmées par une disposition souveraine qu'aucune d'elles n'a rappelée; quoiqu'elle consacre, par une autorité supérieure, le principe qu'elles ont établi. Je veux parler de l'article 6 de l'ordonnance royale du 2 avril 1817, relative au mode d'acceptation des legs et donations, lequel est ainsi conçu :

« Ne sont point assujettis à la nécessité de l'autorisation, les acquisitions et emplois en rentes constituées sur l'état ou les villes, que les établissements ci-dessus désignés (les établissements publics) pourront acquérir dans les formes de leurs actes ordinaires d'administration. »

Le sens de cet article ne saurait être douteux. Il n'a été abrogé, par l'article 1er de l'ordonnance royale du 14 janvier 1831, qu'en ce qui concerne les établissements ecclésiastiques, ainsi que le prouvent les termes de cette dernière ordonnance. L'article 6 de celle du 2 avril 1817 est donc toujours en vigueur à l'égard des autres établissements publics, quoiqu'il fixe peu l'attention et soit rarement invoqué comme décision réglementaire, et il en résulte, de la manière la plus complète, que ces établissements peuvent, sans autorisation, employer leurs fonds libres en achat de rentes sur l'état, quels qu'en soient d'ailleurs l'origine et le montant.

Cette jurisprudence est, au reste, celle qui a été adoptée par le conseil d'état, et qui est consacrée par un usage constant.

Je vous prie donc, monsieur le préfet, de vouloir bien vous reporter aux dispositions et instructions qui l'ont fixée, et de ne pas les perdre de vue, lorsque des communes ou des établissements de bienfaisance vous transmettront des demandes tendant à employer des fonds en acquisition de rentes sur l'état.

Instruction sur l'abonnement des villes pour frais de casernement, **7 septembre 1830.**

Monsieur le préfet, d'après l'article 10 de l'ordonnance du 5 août 1818 (1), les communes peuvent être autorisées à convertir en un abonnement fixe le prélèvement de 7 francs par homme et 3 francs par cheval, que la loi du 15 mai de la même année a établi sur les octrois des villes, pour les frais du casernement des troupes qui y sont en garnison.

(1) *Voir page 88.*

L'intention du législateur, en prescrivant ce prélèvement, ayant été, non pas de créer à l'État un revenu aux dépens des villes, mais simplement de lui procurer le juste remboursement du surcroît de dépenses que lui occasionnaient, pour la consommation des troupes, les droits d'octroi perçus par les communes où ces troupes étaient casernées, il fallait, pour que l'exécution de la loi ne contrariât pas cette intention, que le maximum de 7 francs par homme et de 3 francs par cheval, qu'elle avait fixé, ne fût pas absolu et invariable; car, dans beaucoup de cas, la somme qu'il aurait produite aurait dépassé le montant réel du bénéfice que les droits sur les objets consommés par les troupes avaient fait entrer dans les caisses municipales. L'abonnement a précisément pour objet et pour résultat d'atteindre plus exactement la somme réelle que l'État a légitimement le droit de reprendre dans la caisse de la commune. Aussi la plupart des villes se sont-elles empressées d'adopter ce système plus équitable et à la fois plus conforme à leurs intérêts. Des demandes de renouvellements d'abonnements ou des propositions pour des abonnements nouveaux sont fréquemment adressées au ministère; mais je remarque qu'elles ne sont pas en général accompagnées de renseignements et de calculs propres à démontrer que les conseils municipaux rentrent bien dans l'esprit du principe ci-dessus développé. J'ai donc pensé qu'il ne serait pas inutile de concerter avec mes collègues de la guerre et des finances quelques dispositions réglementaires pour servir de bases générales aux propositions d'abonnements. Celles qui avaient été indiquées par l'instruction du 14 avril 1821, bien que conformes au principe qui a dicté l'avis du conseil d'état qui vous a été communiqué par ma circulaire du 15 juillet, m'ont paru comporter quelques développements nouveaux.

Les éléments qui doivent entrer dans les calculs d'après lesquels l'abonnement peut être déterminé, et qui doivent naturellement influer sur la quotité de cet abonnement, sont : 1° le nombre des troupes qui sont présumées devoir former la force de la garnison pendant la durée de l'abonnement; 2° la quantité des objets consommés par les troupes et le tarif des droits établis sur ces objets.

Le nombre présumé des troupes doit être évalué en prenant le terme moyen de la force de la garnison, pendant les cinq dernières années qui viennent de s'écouler, et déduction faite approximativement du nombre moyen de journées de militaires à l'hôpital ou en prison, puisque, d'après l'avis du conseil d'état que je viens de citer, aucun prélèvement n'est dû dans ces deux cas.

Le produit de la consommation de chaque soldat peut être établi en prenant le chiffre du produit net de l'octroi, dont on déduira la partie représentant les droits perçus sur les objets ci-après, qui n'entrent pas évidemment dans la consommation des troupes, savoir : 1° les matériaux en général, sauf le cas où des casernes sont ou doivent être construites ou réparées aux frais de l'État; 2° les fourrages dans les garnisons d'infanterie. Si l'on divise ensuite ce produit par le chiffre de la population de la ville, y compris le nombre moyen des troupes, calculé comme il a été établi ci-dessus, le quotient donnera le chiffre de la part afférente à chaque consommateur dans la consommation de la commune. Enfin, en multipliant ce produit par le terme moyen de la force de la garnison, on atteindra la somme la plus équitable possible pour l'abonnement à faire autoriser.

Ces calculs devront être justifiés par la production d'états propres à constater l'exactitude des éléments sur lesquels ils sont établis. Ces états sont : 1° l'état de l'effectif de la garnison pendant les cinq dernières années, visé par le sous-intendant militaire; 2° l'état du produit net de l'octroi, d'après le dernier compte; 3° l'état des sommes représentant le produit des objets déduits comme il est dit ci-dessus; 4° enfin l'état

de la population de la commune.

J'ajouterai, monsieur le préfet, qu'il serait bon d'adopter pour tous les abonnements une durée uniforme, et que cette durée paraîtrait convenablement fixée à cinq ans.

Si, au lieu d'un abonnement, les villes étaient dans le cas de réclamer des dégrèvements partiels ou intégraux, aux termes du 2[e] paragraphe de l'article 10 de l'ordonnance du 5 août 1818, il conviendrait qu'elles joignissent à l'appui de leurs réclamations, et comme pièces justificatives, la preuve, dûment certifiée, soit des événements de force majeure qui pourraient motiver l'exception sollicitée, soit de l'état comparatif de la situation financière de la ville avec le montant des sommes à payer pour le prélèvement, à l'effet de constater l'impossibilité où se trouve la caisse municipale de faire face à cette dépense sans nuire aux services communaux; ou bien enfin de démontrer que les sommes produites par la consommation des troupes sont tout à fait inférieures à celles que le prélèvement de 7 francs par homme et de 3 francs par cheval exigerait de la ville.

Je saisis cette occasion, monsieur le préfet, pour répondre à une question à laquelle a donné lieu la décision du conseil d'état, qui vous a été notifiée par la circulaire du 15 juillet 1833, et d'après laquelle le prélèvement ne doit avoir lieu que pour les troupes logées dans les *bâtiments* ou *établissements militaires*. On s'est demandé si ces expressions devaient être entendues en ce sens, que l'exemption du prélèvement était de règle toutes les fois que les casernes n'appartenaient pas à l'État, et bien que l'administration de la guerre en payât le loyer aux villes propriétaires des bâtiments. Cette interprétation ne me paraîtrait pas équitable : la décision du conseil d'état ne s'applique évidemment qu'au cas où l'État ne pourvoit pas à l'obligation qui lui a été imposée par la loi du 15 mai 1818, de caserner les troupes. Or, lorsqu'il loue des bâtiments pour cet objet, cette obligation se trouve remplie, et d'ailleurs, par effet de la location, il devient propriétaire momentané des bâtiments occupés. Le prélèvement doit donc avoir lieu dans ce cas.

Instruction sur les impositions extraordinaires pour les dépenses des chemins vicinaux, 8 septembre 1836.

Monsieur le préfet, les demandes d'impositions communales extraordinaires pour l'entretien des chemins vicinaux ne m'ont pas paru instruites d'une manière satisfaisante dans tous les départements, et j'ai cru nécessaire d'appeler sur ce point l'attention de MM. les préfets.

Ainsi que je l'ai fait observer dans l'instruction donnée le 24 juin dernier, pour l'exécution de la loi du 21 mai 1836 (page 18), l'article 2 de cette dernière loi, en donnant aux conseils municipaux le droit de voter, sous la seule approbation des préfets, jusqu'à concurrence de cinq centimes additionnels aux contributions directes et de trois journées de prestations en nature, a laissé en vigueur l'article 6 de la loi du 28 juillet 1824, d'après lequel les communes peuvent, en cas d'insuffisance des ressources spécialement affectées aux dépenses des chemins vicinaux, voter des impositions extraordinaires dans les formes accoutumées, c'est-à-dire avec le concours des plus imposés et l'autorisation par ordonnances royales. De cette disposition, qui permet aux conseils municipaux de voter des centimes extraordinaires *en cas d'insuffisance des ressources spéciales*, résulte naturellement l'obligation de ne recourir à ce dernier moyen qu'après avoir préalablement usé de la faculté accordée par l'article 2 de la loi du 21 mai 1836 pour l'imposition des cinq centimes et des trois journées de prestations en nature.

On néglige cependant dans quel-

ques préfectures, de constater, dans les dossiers qui me sont transmis, que cette marche a été suivie ; ce qui occasionne une correspondance nuisible au travail des bureaux et à la prompte expédition des affaires.

Pour éviter ces inconvénients, je vous prie, monsieur le préfet, de veiller exactement à ce que les communes de votre département ne recourent à la voie de l'imposition extraordinaire pour dépenses des chemins vicinaux qu'après avoir voté, conformément à la loi du 21 mai 1836, le nombre de centimes et de prestations mis à leur disposition, et avoir reconnu l'insuffisance de ces ressources.

Vous aurez soin de mentionner, dans vos avis sur les demandes d'impositions extraordinaires dont il s'agit, que ces dispositions ont été exécutées.

. . . .

Il devient nécessaire que vos avis relatent : 1° la situation, en recette et en dépense, de la commune; afin de justifier l'insuffisance de ressources qui motive l'imposition; 2° la somme d'impositions et d'emprunts dont la commune serait déjà grevée; 3° enfin le montant du principal des contributions sur lesquelles doivent porter les centimes additionnels votés, afin de justifier qu'ils ne dépassent pas le nombre de vingt prescrit par les instructions et que j'ai moi-même ade pour limite (1).

Extrait de la circulaire relative au dépôt des anciens journaux, 21 septembre 1830.

. . . .

J'ai arrêté, de concert avec M. le ministre des finances, que les anciens journaux à souches des percepteurs et des receveurs de communes et d'établissements publics seraient déposés, savoir :

1° Ceux que tiennent les percepteurs-receveurs municipaux, dans les archives des sous-préfectures pour être réunis aux rôles dont ils constatent l'exécution ;

2° Ceux des receveurs spéciaux des communes, dans les archives des mairies ;

3° Ceux des receveurs spéciaux d'hospices ou d'établissements de bienfaisance, dans les archives de ces établissements.

Ces registres pourront être consultés, dans ces dépôts publics, par toutes les personnes intéressées, conformément à l'article 37 de la loi du 7 messidor an II.

Instruction sur les dispositions prises pour donner aux communes les moyens de se faire représenter à la visite des armes qu'elles réintègrent dans les magasins de l'Etat (Extrait). 15 novembre 1830.

Par suite des dispositions que j'ai concertées avec M. le ministre de la guerre, les directeurs d'artillerie ont reçu ordre, lorsqu'il y aura lieu de procéder, dans les établissements placés sous leur surveillance, à une visite d'armes versées par quelque commune, de s'entendre avec le préfet du département pour fixer le jour où l'on pourra opérer en présence d'un délégué de la commune, ou passer outre à cette vérification si la commune n'a pas cru devoir s'y faire représenter.

Vous voudrez bien, monsieur le préfet, concourir, en ce qui vous concerne, à l'exécution de cette mesure, et régler avec MM. les directeurs d'artillerie les époques de visites d'armes de manière à ce que la commune mise en demeure par une lettre écrite au maire, par vous, ou par le

(1) Ces prescriptions s'appliquent à tous les cas de propositions d'emprunt ou d'imposition extraordinaire sans distinction. (*Note du Rédacteur.*)

sous-préfet de l'arrondissement, puisse envoyer en temps utile, au lieu de la vérification, un délégué; mais aussi de manière à ce que les visites d'armes n'éprouvent que les retards strictement indispensables.

Lorsque vous aurez occasion de mettre en pratique ces dispositions, il sera bien, monsieur le préfet, de rappeler aux communes l'objet précis de l'opération où il s'agirait pour elles de se faire représenter; de leur dire que les officiers d'artillerie, juges de l'état matériel des armes réintégrées, et aptes à recevoir sur ce point les observations des communes, n'ont point mission d'apprécier les réclamations résultant des circonstances diverses auxquelles les communes imputeraient la détérioration des armes; que ces réclamations ne peuvent être formées qu'auprès de moi et par votre intermédiaire; qu'en conséquence, avant de faire les frais de voyage et de séjour d'un délégué au lieu de la visite, elles ont à prendre en considération le plus ou moins d'importance de l'armement réintégré, l'intérêt qui peut résulter pour elles de l'envoi d'un agent, enfin et surtout la possibilité de pourvoir à la dépense.

Instruction sur la régularisation du service des fonds de cotisation municipale, 25 novembre 1836.

Monsieur le préfet, par une circulaire du 4 novembre 1833 (1), un de mes prédécesseurs vous a demandé des renseignements sur les fonds de cotisations municipales, en vous faisant pressentir qu'il était disposé à apporter quelques modifications à cette partie de la comptabilité communale. Les réponses qui me sont parvenues de diverses préfectures m'ont confirmé dans cette résolution, et la présente instruction a pour objet de vous indiquer de nouvelles dispositions pour la réorganisation de ce service.

Il faut reconnaître que le système des fonds de cotisations semble principalement établi en faveur des créanciers qui, ayant fait une fourniture au compte de plusieurs communes, auraient été embarassés de suivre le recouvrement de leur créance auprès de chacune des caisses municipales qui concouraient à la même dépense. On conçoit que ces embarras cessent lorsque toutes les portions de la somme due par plusieurs communes se trouvent centralisées à la caisse du receveur général des finances. Telle est l'origine de la formation du fonds de cotisations municipales, qui répondait, sous ce rapport, à un besoin véritable; car, en général, il n'est pas sans intérêt, pour les communes et les établissements publics, d'assurer à leurs fournisseurs un payement prompt et sans frais. Cependant on a abusé de ce principe, et peu à peu il s'est introduit, dans la nomenclature de ces fonds, des articles qui ne présentent point le caractère de nécessité que je viens de signaler; et d'autres, qui n'y avaient été admis que temporairement pour une dépense éventuelle, s'y sont trouvés définitivement maintenus.

Cette extension progressive des fonds de cotisations municipales a produit une complication fâcheuse, qui a engendré des abus assez graves : c'est ainsi que des dépenses qui n'étaient pas communales de leur nature, ont cependant été imputées sur le fonds de cotisations en vertu de mandats irrégulièrement délivrés par quelques préfets.

Sans induire de ces observations qu'on doive renoncer entièrement aux cotisations municipales, il paraît convenable de restreindre, dans les

(1) Nous n'avons pas jugé utile de reproduire cette circulaire qui ne contenait qu'une simple demande de renseignements. (*Note du Rédacteur.*)

limites tracées par la nécessité, cette centralisation des fonds des communes, qui, par exception au système général de la comptabilité municipale, a l'inconvénient d'enlever au maire, en le transportant au préfet, le droit de mandater les dépenses communales.

J'ai communiqué ces observations à M. le ministre des finances, qui a entièrement partagé ma manière de voir, et d'un commun accord, nous avons pensé qu'il y avait lieu de modifier ainsi qu'il suit la nomenclature des fonds de cotisations municipales :

Seront définitivement supprimés les articles ci-après :

1° *Fonds destinés aux salaires des piétons.*

Depuis la loi du 3 juin 1829, les villes n'ayant plus à entretenir de messagers-piétons par suite de la nouvelle organisation du service des postes, cet article est devenu sans objet.

2° *Fonds destinés aux frais de registres pour mutations cadastrales des années 1824 et antérieures.*

3° *Recouvrements obtenus sur les fonds provenant des débets des anciens secrétaires d'administration de canton.*

4° *Fonds provenant de liquidations faites au profit du département sur le crédit de l'arriéré.*

Ces trois articles se rapportent à des services qui sont également terminés et dont il n'y aura plus à s'occuper que pour en faire la liquidation.

5° *Fonds destinés à l'achat de timbres pour les communes.*

Les timbres de toutes les communes ayant été renouvelés en 1830, ce fonds de cotisations ne paraît plus avoir d'objet ; les communes qui auraient besoin d'acheter des timbres traiteraient directement avec les fournisseurs.

6° *Produit des taxes perçues pour le culte israélite.*

Depuis que la loi des finances contient des crédits pour le traitement des rabbins, ces taxes ont cessé d'être perçues : il n'y a donc plus lieu à cotisations.

7° *Fonds destinés aux frais d'impression des bulletins des sociétés d'agriculture.*

8° *Fonds destinés à l'abonnement au journal du département, ou journal des Maires, au Mémorial de recrutement.*

9° *Fonds destinés à des frais de plantations et embellissements.*

10° *Encouragements.*

Ces services sont entièrement étrangers à l'administration des communes et n'intéressent guère que des entreprises ou des établissements particuliers. C'est à ceux qui ont obtenu des subventions ou des abonnements des communes à en faire toucher le montant aux caisses municipales.

Il en doit être de même de l'article suivant.

11° *Fonds destinés aux frais d'impression des comptes, des budgets et autres imprimés nécessaires au service des communes.*

Ce fonds a été l'occasion de quelques abus dans certains départements, soit pour la répartition des contingents de chaque commune, soit pour l'imputation des dépenses. Tout en reconnaissant l'utilité de cadres imprimés pour les différents actes de l'administration municipale, j'ai jugé que les imprimeurs qui se chargent de la fourniture de ces imprimés doivent s'en faire payer directement par les communes ainsi qu'ils aviseront.

12° *Fonds destinés aux frais des formules de patentes.*

Ce service n'a rien de communal, et, en adressant les renseignements qui leur avaient été demandés en 1833, plusieurs préfets ont réclamé eux-mêmes la suppression de ce fonds de cotisation ; M. le ministre des finances a reconnu également qu'il convenait de le supprimer, sauf à établir en remplacement un autre mode de comptabilité pour le remboursement des frais de ces formules. Ce sera l'objet d'instructions qu'il adressera ultérieurement aux fonctionnaires qui relèvent de son département.

13° *Fonds destinés au payement des frais d'adjudication des coupes de bois.*

Les fonds classés sous cette deno-

mination étaient de deux natures; les fonds destinés aux frais accessoires des adjudications; et les fonds provenant des sommes consignées par les adjudicataires pour des travaux à exécuter en vertu des clauses spéciales. D'après les mesures réglées au ministère des finances, les fonds de la première nature ne seront plus reçus aux caisses des receveurs généraux, et ceux de la deuxième espèce seront constatés, dans leur comptabilité, en dehors du fonds de cotisations.

En conséquence, vous voudrez bien prendre, à la fin du mois de décembre, un arrêté qui autorisera le receveur général de votre département à faire dépense, sur le chapitre des cotisations, du solde que présentera le compte particulier des *fonds destinés aux frais d'adjudication de coupes de bois*, et à l'appliquer au nouveau compte qui sera prescrit par le ministère des finances.

14° *Fonds destinés à des actes de bienfaisance.*

Cet article ne peut être que d'une application assez rare, et ce n'est en effet que dans des circonstances tout à fait exceptionnelles que différentes communes peuvent être appelées à se réunir pour des actes de bienfaisance. En général même les communes, chargées par la législation de pourvoir aux besoins de la charité publique dans l'étendue de leur territoire, ne doivent pas être autorisées à employer les sommes de leur budget à venir aux secours d'infortunes étrangères à leurs habitants. Ce fonds de cotisation, un peu indéterminé de sa nature, est un de ceux qui pouvaient donner lieu à des abus.

15° *Fonds destinés aux bourses communales dans les colléges royaux.*

En général les communes qui entretiennent des bourses dans les colléges royaux sont précisément celles du lieu où sont situés ces colléges, et dès lors les agents comptables de ces derniers établissements peuvent sans difficulté toucher le montant des pensions à la caisse municipale. Les communes, en petit nombre, qui ne sont pas dans cette catégorie, trouveront toujours les moyens de faire parvenir les sommes dues aux colléges royaux, comme le font les particuliers qui y placent leurs enfants.

16° *Fonds destinés à des achats ou réparations d'écoles communales primaires, et à diverses dépenses des mêmes écoles; et fonds des rétributions des élèves des écoles primaires.*

Le recouvrement des rétributions mensuelles des élèves des écoles primaires et les diverses recettes et dépenses relatives à ces écoles, doivent être effectués exclusivement aux caisses municipales; s'il arrivait que par suite de la disposition de l'article 9 de la loi sur l'instruction primaire, deux communes entretinssent une même école, les dépenses devraient être acquittées par les receveurs de la commune où l'école est située, et son collègue lui verserait à cet effet, sur mandats du maire, les fonds qu'il aurait recouvrés.

17° *Fonds de masse des libérés.*

Ce service n'a rien de municipal. Il sera pris pour le payement de ces fonds, dans la commune de la résidence du libéré, des mesures d'ordre qui seront indiquées par M. le ministre des finances. Seulement, vous aurez à délivrer un arrêté spécial pour autoriser le receveur général à faire dépense du solde que le fonds de masse pourra présenter à la fin de l'année, et à en faire recette sous la nouvelle imputation que le ministère des finances aura déterminée.

18° *Fonds votés par les communes pour taxations ou commissions des receveurs des finances.*

Les taxations allouées à MM. les receveurs des finances pour la centralisation à leur caisse des fonds de cotisations, devaient, comme toute autre dépense municipale, être créditées aux budgets des communes; mais la modicité de la somme faisait souvent négliger aux conseils municipaux de la comprendre dans leurs votes, et le payement de ces contingents donnait ainsi presque toujours lieu à des embarras. M. le ministre des finances a pensé, avec moi, qu'il était possible de dégrever entièrement les communes de ces taxations. Le ce-

vice sera fait désormais gratuitement par MM les receveurs des finances. Vous prendrez, au 31 décembre, un arrêté pour autoriser le prélèvement immédiat, par le receveur général, du solde créancier qui existerait sur le fonds des *taxations et commissions*, sauf au receveur général à en compter avec les receveurs particuliers.

Sont maintenus et formeront désormais la nomenclature définitive les articles ci-après :

1° *Fonds destinés aux frais des registres de l'état civil et de confection des tables décennales ;*

2° *Fonds destinés aux frais de confection et de renouvellement des matrices de rôles à déposer dans les mairies ;*

3° *Fonds destinés aux frais de timbre des comptes et registres des communes et des établissements publics ;*

4° *Fonds destinés aux frais de confection des matrices, rôles et avertissements pour le service des prestations concernant les chemins vicinaux ;*

5° *Fonds applicables aux chemins vicinaux intéressant plusieurs communes, et aux salaires des agents-voyers ;*

6° *Fonds destinés au salaire des agents forestiers ;*

Cet article de cotisation ne s'applique qu'aux gardes qui ont la conservation des bois de plusieurs communes. Dans celles qui ont un garde spécial, le traitement de cet agent sera payé directement par le receveur sur mandat du maire, comme les autres dépenses municipales.

7° *Fonds destinés au salaire des concierges des maisons de dépôt entretenues par les communes ;*

8° *Fonds destinés à la nourriture et à l'entretien des enfants trouvés et abandonnés ;*

9° *Fonds destinés aux pensions des insensés placés dans les maisons de santé ;*

10° *Fonds destinés aux dépenses des bataillons cantonnaux des gardes nationales ;*

11° *Fonds destinés à des travaux d'intérêt commun, tels que le dessèchement des marais, la construction et l'entretien des digues, canaux, ponts et autres travaux d'art intéressant des communautés d'habitants ;*

12° *Fonds provenant d'amendes de police correctionnelle.*

En examinant, monsieur le préfet, les articles de l'ancienne nomenclature, dont j'ai indiqué ci-dessus la suppression, et ceux qui forment la nomenclature nouvelle, vous vous rendrez facilement compte du système adopté pour l'ensemble de ce travail. Vous aurez remarqué que les suppressions portent sur des services, ou qui ne sont point municipaux de leur nature, ou qui ne présentent point une importance assez générale, ou qui enfin n'ont pas un caractère permanent.

Les articles conservés réunissent au contraire ces trois avantages. Réduite ainsi aux services indispensables et qui existent dans toutes les localités, la nouvelle nomenclature deviendra fixe et invariable Elle ne donnera plus lieu à des additions ou à des retranchements d'articles, qui occasionnaient dans cette partie de la comptabilité une instabilité fâcheuse.

Vous remarquerez que je n'ai pas cru devoir admettre dans la nouvelle nomenclature les fonds destinés à des subventions au département pour certaines dépenses auxquelles les communes sont quelquefois appelées à concourir. Tel est, par exemple, l'entretien de la pépinière départementale. Mon intention ne saurait être d'interdire aux communes la faculté de contribuer à l'entretien d'établissements auxquels elles croient devoir leur concours ; mais comme des dépenses de cette nature n'ont rien de communal, je les ai rejetées de la nomenclature des fonds de cotisations municipales, conformément aux principes que j'ai développés plus haut. Les sommes votées à cet effet par les communes seront portées dans leurs budgets, en la forme ordinaire, sous le titre de *subventions au département*. Les départements auront ensuite à faire recette et dépense de ces contingents suivant les règles de la comptabilité départementale. Il en sera de même des autres subventions accordées par les communes sur les fonds de leurs budgets, pour travaux effectués au

compte du département, et à la direction desquels les administrations municipales demeurent étrangères; tels, par exemple, que la confection ou l'entretien des routes départementales. Les contingents communaux seront reçus par le receveur général des finances, à titre de *produits extraordinaires destinés aux dépenses variables départementales*. Mais il est bien entendu que cette marche ne pourrait être suivie que pour des dépenses essentiellement départementales de leur nature.

Je passe, monsieur le préfet, au mode de justification des dépenses imputées sur les fonds de cotisations municipales. Ce mode a été réglé de concert avec M. le ministre des finances. Il satisfera aux observations très-fondées de la cour des comptes, qui, plus d'une fois, avait insisté sur la nécessité de pièces justificatives à l'appui des imputations ordonnées par les préfets sur les fonds dont il s'agit.

Les dépenses comprises dans la nouvelle nomenclature peuvent être rangées en deux catégories, savoir : les dépenses du personnel et les dépenses du matériel.

Pour les dépenses classées dans la première catégorie, les receveurs généraux devront produire à la cour, avec les mandats des préfets et les quittances des parties prenantes, les états de liquidation des sommes dues, à moins que les mandats eux-mêmes ne contiennent ces liquidations.

Pour les dépenses de la deuxième catégorie, les receveurs devront joindre aux mandats acquittés les mémoires des fournisseurs régulièrement arrêtés et les procès-verbaux de réception de travaux. Relativement aux payements qui ont seulement pour objet le versement aux receveurs des communes et des établissements publics, de fonds dont ces receveurs sont chargés d'opérer et de justifier l'emploi, on devra produire les quittances à souche des comptables qui auront reçu les fonds : ces quittances seront accompagnées d'états collectifs ou d'extraits individuels de liquidation constatant la somme à toucher par chaque receveur de commune ou d'établissement public.

Il est entendu que, d'après ces dispositions, les mandats que vous délivrerez à partir de 1837, devront indiquer en marge, et d'une manière très-apparente, les pièces complémentaires à fournir à l'appui. L'exécution de cette mesure est essentielle pour que les comptables puissent, au moment même du payement, connaître et se faire remettre toutes les justifications qu'ils auront à produire à la cour des comptes.

L'imputation des dépenses sur les divers fonds de cotisation a offert dans quelques localités des irrégularités dont il importe de prévenir le retour. Quelques préfets considéraient tous les fonds comme ne formant qu'une seule masse sur laquelle ils avaient le droit de mandater indistinctement les dépenses. C'est là une erreur grave. On doit considérer les articles de la nomenclature comme autant de crédits particuliers dont la spécialité doit être rigoureusement observée. Vous aurez soin, monsieur le préfet, de vous conformer à cette règle. Vous voudrez bien, dans les trois premiers mois de chaque année, m'adresser un état de situation des sommes recouvrées et payées sur chacun des articles des fonds de cotisations municipales au 31 décembre de l'année précédente.

Circulaire relative à la fixation annuelle du contingent des communes intéressées dans les dépenses des chemins vicinaux, 24 décembre 1836.

Monsieur le préfet, l'art. 7 de la loi du 21 mai 1836, après avoir dit comment doit se faire la désignation des communes qui auront à contribuer à la construction ou à l'entretien de chaque chemin vicinal de grande communication, porte, entre autres dispositions, que *le préfet déterminera annuellement la proportion dans laquelle chaque commune doit concourir à l'entretien de la ligne vicinale dont elle dépend.*

L'art. 8 porte que *les communes acquitteront la portion des dépenses mises à leur charge au moyen de leurs revenus ordinaires, et, en cas d'insuffisance, au moyen de deux journées de prestation sur les trois journées autorisées par l'art. 2, et des deux tiers des centimes votés par le conseil municipal en vertu du même article.*

Quelques questions qui m'ont été récemment adressées, me portent à penser qu'on n'a pas généralement saisi la corrélation de ces deux articles de la loi, et qu'un peu d'incertitude pourrait rester dans l'esprit de quelques administrateurs, sur la marche à suivre pour arriver à l'exécution de ces dispositions, en les combinant entre elles dans le véritable esprit de la loi. Il m'a paru exister des doutes, principalement sur la question de savoir si les préfets doivent fixer le contingent des communes avant d'avoir fait délibérer les conseils municipaux, ou si, au contraire, ils doivent appeler les conseils municipaux à délibérer d'abord sur la proportion du concours qu'ils seraient disposés à offrir, et fixer ensuite le contingent sur le vu des délibérations.

Sur ce point spécial, il me semble, monsieur le préfet, que les termes mêmes de la loi sont un guide suffisant.

Les communes doivent acquitter les dépenses mises à leur charge, soit sur leurs revenus ordinaires, soit, en cas d'insuffisance de ces revenus, au moyen de deux journées de prestation et des deux tiers des centimes votés conformément à l'art. 2 de la loi. Il y a donc ici une appréciation à faire par le conseil municipal, d'abord sur la possibilité d'acquitter le contingent de la commune sur les fonds libres au budget communal, et ensuite, en cas d'insuffisance, sur la nécessité d'y affecter des prestations ou des centimes dans la limite fixée. Or, pour que le conseil municipal puisse délibérer sur ce qu'il doit faire, il est indispensable qu'il connaisse préalablement les dépenses mises à la charge de la commune. En l'absence de cet élément, le conseil municipal ne pourrait que faire des offres vagues, que peut-être il maintiendrait dans une proportion trop restreinte, dans la crainte de faire au delà de ce qui serait nécessaire.

Voici donc la marche qui me paraît devoir être suivie pour arriver à une exécution régulière et facile des art. 7 et 8 qui nous occupent.

Chaque année, dans les premiers jours d'avril au plus tard, vous devez vous faire remettre par les agents-voyers un rapport détaillé sur l'état et les besoins de chaque ligne de grande communication, et notamment sur les dépenses qu'il sera nécessaire d'y faire dans le cours de l'année suivante.

Mais l'étendue des besoins de chaque ligne vicinale ne sera que l'un des éléments de vos décisions. Un autre élément plus nécessaire encore à consulter, c'est l'étendue des ressources dont vous pourrez disposer, et ici, vous comprendrez qu'il est prudent d'apprécier toujours ces ressources avec réserve, afin de ne pas être exposé à de fâcheux mécomptes. De la part des communes, vous savez qu'à moins d'offres extraordinaires, vous ne pouvez guère compter que sur ce que la loi vous permet d'exiger d'elles, c'est-à-dire deux journées de prestation et les 2/3 de 5 centimes. Vous ferez donc, sur ces bases, l'ap-

préciation de ce que vous pouvez attendre pour chaque ligne vicinale du concours des communes qui en dépendent. Il vous est toujours facile de savoir quel est le montant, pour chaque commune, des centimes qu'elle aurait à fournir; quant aux prestations, bien qu'elles doivent probablement être fournies en nature le plus souvent, vous ne pouvez, pour faire vos calculs, vous dispenser de les évaluer en argent, et c'est ce qui vous sera facile d'après les renseignements que vous avez sur le montant des rôles de prestation. Vous pouvez donc ainsi connaître très-approximativement, pour chaque ligne vicinale, ce que vous pouvez espérer du concours des communes pour l'année suivante.

Sans doute une autre ressource viendra généralement se joindre au contingent des communes; c'est une part dans les subventions départementales mises à votre disposition par le conseil général, et dont la répartition vous appartient. Vous pouvez donc faire entrer cette ressource en ligne de compte dans l'appréciation de ce que chaque ligne vicinale peut espérer, mais vous comprendrez qu'à cet égard vous devez être d'une grande réserve. D'une part, lorsque vous vous occuperez, en avril 1837, par exemple, des prévisions du service de 1838, le conseil général n'aura pas encore voté le budget de 1838, puisqu'il ne s'assemble ordinairement qu'en août ou septembre. Vous ne connaîtrez donc pas en avril 1837 le montant du crédit qui sera mis à votre disposition pour 1838, et vous ne pourrez agir que par induction de ce que le conseil général a voté dans sa dernière session. D'une autre part, vous devez, dans la distribution des subventions, prendre en grande considération les efforts des communes et leur empressement à faire des sacrifices en faveur de la ligne dont elles dépendent. Ce ne sera donc qu'ultérieurement que vous devrez fixer d'une manière positive le chiffre de la subvention départementale à accorder à chaque ligne vicinale, et dans l'appréciation annuelle que vous ferez en avril, des ressources de chaque ligne, vous n'y ferez entrer la subvention que pour un chiffre provisoire, nécessairement inférieur au chiffre définitif, afin d'éviter des mécomptes.

Vous aurez donc ainsi, monsieur le préfet, à établir en avril de chaque année le chiffre probable des ressources à espérer pour chaque ligne, pour le service de l'année suivante, chiffre qui sera composé tant du contingent qui peut être demandé aux communes que de la subvention que vous présumez devoir accorder. Vous feriez également entrer en ligne de compte les autres ressources éventuelles qui pourraient appartenir à la ligne, telles que les centimes à imposer, s'il y a lieu, sur les propriétés de l'État productives de revenus, les subventions prévues par l'art. 14 de la loi, les souscriptions volontaires, etc. Vous comparerez alors le chiffre de vos ressources probables avec l'état des besoins que vous aura remis l'agent-voyer. Si les ressources sont inférieures aux besoins, ce sera pour vous la preuve de la nécessité de demander aux communes le maximum de leur contingent; si au contraire les ressources probables dépassaient les besoins, ce serait une indication que vous pourriez demander aux communes moins que le maximum fixé par la loi. Vous rechercheriez alors si tous les contingents devraient être également réduits, ou bien s'il n'y aurait pas des communes auxquelles il serait juste de demander moins, parce qu'elles auraient un intérêt moins direct au bon état de la ligne vicinale.

Ce travail préliminaire terminé pour chaque ligne vicinale, vous devrez, monsieur le préfet, faire connaître avant la fin d'avril, au maire de chaque commune intéressée à une ligne, que la dépense à faire sur cette ligne pendant l'année suivante, est évaluée à   francs; que dans cette dépense le contingent de la commune est fixé à   francs, et que vous invitez le conseil municipal à délibérer sur les moyens d'acquitter ce contingent.

Dans la session de mai, le maire placera votre décision sous les yeux

du conseil municipal qui doit voter pour l'acquittement de son contingent, soit un prélèvement sur les revenus ordinaires, s'il y a possibilité, soit, en cas d'insuffisance de ces revenus, des prestations en nature jusqu'au maximum également fixé par la loi.

Il importe d'ailleurs que vos instructions fassent bien comprendre aux conseils municipaux que si la loi a fixé le maximum du contingent qui peut être exigé des communes, la loi n'a pas entendu limiter les offres et les sacrifices volontaires des communes. Si donc des communes qui auraient un puissant intérêt à la prompte amélioration d'une ligne vicinale, voulaient en hâter les travaux par des efforts extraordinaires, rien n'empêcherait les conseils municipaux soit d'y affecter des fonds plus considérables sur les revenus ordinaires, soit de voter des impositions extraordinaires, comme le permet l'art. 6, non abrogé, de la loi du 28 juillet 1824(1). Les conseils municipaux doivent être prévenus, au contraire, que ces efforts de leur part seront pris par vous en grande considération dans la répartition des subventions départementales.

Vous devez veiller, monsieur le préfet, à ce que toutes les délibérations des conseils municipaux vous soient adressées aussitôt après la clôture de la session de mai, et vous vous occuperez immédiatement de leur examen.

Il est à espérer que toujours les conseils municipaux se seront montrés empressés de pourvoir aux obligations que la loi leur impose, et qu'ils auront compris que les sacrifices faits en faveur des voies de communication sont des sacrifices dont le pays est récompensé au centuple. Si cependant quelques conseils municipaux avaient méconnu le véritable intérêt des localités qu'ils représentent; s'il en était qui se fussent abstenus, en tout ou en partie, d'assurer l'acquittement des dépenses que la loi met à leur charge, ce serait le cas où vous vous verriez contraint, monsieur le préfet, d'user des pouvoirs que la loi met alors à votre disposition, et d'imposer d'office les communes rénittentes. Vous prendriez pour chacune de ces communes un arrêté spécial que vous notifieriez au maire, pour que la commune en ait connaissance, et vous assureriez l'exécution de cet arrêté ainsi que l'indique l'instruction du 24 juin, pages 42 à 44.

Ici, comme vous voyez, il y a une différence notable dans la manière de procéder, relativement aux chemins vicinaux et relativement aux chemins vicinaux de grande communication. Pour les premiers, en effet, aucun contingent spécial n'a été assigné aux communes avant la session de mai; vous avez seulement adressé aux conseils municipaux l'invitation générale d'assurer le service des chemins vicinaux. S'il y avait négligence ou refus, il faudrait donc, avant de frapper une imposition d'office, mettre le conseil municipal en demeure, c'est-à-dire l'inviter spécialement à voter les ressources nécessaires. Pour les chemins vicinaux de grande communication, au contraire, vous avez déjà pris, avant la session de mai, la décision portant fixation du contingent, et la mise en demeure du conseil municipal résulte pleinement de cette décision.

Il est un petit nombre de départements, monsieur le préfet, où la marche que je viens de tracer pour la fixation du contingent des communes ne trouvera pas son application : ce sont les départements où, par l'effet d'un système qu'il serait à désirer de voir se généraliser, aucune ligne vicinale n'est déclarée de grande communication, si, au préalable, les communes intéressées, aidées souvent par le concours d'associations de particuliers, ne se sont engagées d'une

(1) Dans ce cas il doit être procédé conformément à l'art. 42 de la loi du 18 juillet 1837. (*Note du Rédacteur.*)

manière formelle a pourvoir dans une forte proportion, les trois quarts, par exemple, aux dépenses de restauration et d'entretien de la ligne dont il s'agit. Ici, les formes à suivre pour la fixation des contingents des communes se trouvent grandement simplifiées, ou plutôt les communes, dans le bon esprit qui les anime, ont devancé l'injonction de la loi, et leur contingent se trouve fixé par l'offre des conseils municipaux régulièrement acceptée. Il serait heureux pour le pays, je le répète, que ce système se généralisât, et j'engage MM. les préfets a chercher à le faire adopter; mais comme il est encore restreint a un très-petit nombre de départements, j'ai dû m'occuper du cas le plus général, celui où MM. les préfets doivent, aux termes de la loi, fixer annuellement la proportion dans laquelle chaque commune doit concourir à l'entretien de la ligne vicinale dont elle dépend.

Instruction pour assurer le payement des taxes imposées sur la jouissance de l'affouage avant la délivrance des lots, 31 décembre 1830.

Monsieur le préfet, les rapports des inspecteurs des finances ont, à plusieurs reprises, signalé le préjudice grave que porte aux communes propriétaires de bois, l'habitude, contractée par un grand nombre de maires, de délivrer l'affouage aux habitants, sans s'être assurés si les parties prenantes se sont acquittées de la taxe ordinairement assise sur chaque lot, soit pour couvrir les frais d'exploitation de la coupe, soit pour subvenir à d'autres charges inhérentes aux bois, ou à des dépenses générales.

Les efforts de l'administration supérieure, pour assurer l'exacte exécution des règlements sur la matière, n'ont pas toujours eu le succès qu'elle devait attendre du zèle de l'administration municipale et de l'intérêt qu'elle a elle-même a ne point s'en écarter. La négligence, et souvent même l'ignorance de ces règles, dans les communes rurales, rendent le recouvrement des rôles d'affouage très-difficile et quelquefois impossible. Par là, on compromet en même temps les intérêts des communes, la responsabilité de leurs receveurs et l'ordre sans lequel la comptabilité cesse d'être une garantie de fidélité et d'exactitude dans le maniement des deniers publics.

Un tel abus réclamait un remède efficace Après m'être concerté avec M. le ministre des finances, j'ai décidé qu'à l'avenir aucun habitant ne pourra enlever son lot d'affouage qu'en présence du garde forestier, et que celui-ci n'y devra consentir, que sur la production de la quittance de la taxe, délivrée par le receveur municipal, et du permis du maire apposé au dos de la quittance. Tout enlèvement qui aurait lieu furtivement ou ostensiblement, avec le seul permis de maire, nonobstant les défenses du garde forestier, sera constaté par ce dernier et déféré au tribunal compétent, pour que les auteurs en soient poursuivis, suivant la rigueur des lois, comme en matière de délits forestiers.

Vous remarquerez, monsieur le préfet, que ces nouvelles dispositions, sans diminuer en rien l'autorité ni la surveillance des maires, auront du moins pour effet de prévenir les négligences nuisibles aux intérêts pécuniaires des communes, en établissant une garantie nouvelle dans le concours préalable et nécessaire du receveur à la délivrance des lots d'affouage. Elles auront, en outre, l'avantage de rendre les gardes forestiers responsables de l'enlèvement de tout lot dont la taxe ne serait pas déjà payée, ou de constituer en délit les habitants qui se permettraient d'enlever leurs portions d'affouage hors de la présence de ces gardes, ou malgré leurs défenses. Ainsi, l'administration pouvant toujours, suivant

les cas, demander compte au garde forestier, soit de sa négligence, soit de son infidélité, ou poursuivre les délinquants devant les tribunaux, trouvera désormais, dans les formalités ci-dessus établies, une sanction qui paraît avoir manqué aux précédents règlements.

Je désire, monsieur le préfet, que vous fassiez insérer cette décision dans le recueil administratif de votre département, pour qu'elle soit portée à la connaissance des fonctionnaires et agents locaux dont le devoir sera de s'y conformer. Vous y joindrez les observations particulières qui vous paraîtraient nécessaires pour en régulariser l'application, après vous en être entendu avec MM. le receveur général des finances et le conservateur des forêts, auxquels M. le ministre des finances doit aussi donner ses instructions, en ce qui le concerne.

Je n'ai pas besoin, monsieur le préfet, de vous recommander la stricte exécution de cette mesure, dont l'utilité ne saurait vous laisser aucun doute. A cet effet, vous vous ferez rendre compte tous les ans, à l'époque de la distribution des affouages, de la manière dont la délivrance des lots aura été opérée, et vous m'instruirez ensuite des circonstances principales de cette exécution dans les communes forestières de votre département.

Instruction sur le service des fonds de cotisations municipales. Impressions à la charge des communes. 17 janvier 1837.

Monsieur le préfet, au nombre des articles supprimés par ma circulaire du 25 novembre dernier dans la nomenclature des fonds de cotisations municipales, il s'en trouve un dont plusieurs préfets ont demandé avec instance le rétablissement; c'est le fonds destiné aux frais d'impressions des comptes, budgets et autres imprimés nécessaires au service des communes. Ces magistrats ont fait observer que l'envoi de ces pièces par les bureaux de la préfecture aux administrations municipales, au moment même où celles-ci doivent en faire usage, leur rend plus facile l'accomplissement des obligations qui leur sont imposées dans l'intérêt du service communal, ou pour le bon ordre de la comptabilité, et que cette marche, adoptée depuis longtemps, n'a jamais soulevé aucune réclamation.

Je ne m'étais pas dissimulé, et les termes mêmes de ma circulaire en fournissent la preuve, les avantages que présentent les formules imprimées pour un grand nombre d'opérations administratives, et je suis porté à reconnaître que, sous le rapport de la célérité et de l'exactitude du travail, comme sous celui de l'économie dans l'achat des imprimés, il n'est pas sans intérêt de centraliser ce service à la préfecture. J'admets aussi volontiers que l'uniformité des pièces est un moyen propre à en faciliter l'examen et le classement. Mais comme le mode suivi jusqu'à ce jour avait entraîné avec lui certains abus, soit dans la répartition, entre les communes, de la dépense occasionnée par les impressions, soit même dans l'imputation, sur le fonds dont il s'agit, de quelques dépenses étrangères au service municipal, il m'avait semblé indispensable de ne conserver le fonds de cotisations relatif aux impressions qu'autant que je serais en mesure de prescrire des dispositions pour éviter le retour des irrégularités que j'avais remarquées ou qui m'avaient été signalées par la cour des comptes. Or, j'avais pensé que les observations que MM. les préfets pourraient m'adresser, par suite de ma circulaire du 25 novembre dernier me donneraient tous les renseignements propres à m'éclairer à la fois sur le véritable état des choses et sur les mesures à prendre. Cette présomption s'est entièrement réalisée. Les réclamations qui me sont parvenues de diverses préfectures me décident

donc à rétablir la centralisation de ce fonds, qui formera le troisième article de la nomenclature; mais en même temps elles m'ont permis de prescrire quelques dispositions qui assureront la régularité de cette partie des cotisations municipales.

D'abord, sous le rapport de la bonne imputation des dépenses, il conviendra de bien distinguer celles des impressions qui appartiennent véritablement au service des communes. La liste, que vous trouverez ci-après, indique les pièces que les communes sont le plus habituellement dans le cas de se procurer à leurs frais pour leurs opérations administratives ou comptables :

Liste des électeurs communaux.
Procès-verbaux d'élection.
Liste de scrutin.
Mouvement de la population.
Feuilles de recensement de la population.
Tableaux statistiques de toute nature sur les cultures, les bestiaux, les consommations, etc.
Mercuriales.
Avis des journées à fournir pour les chemins vicinaux.
Liste de souscriptions pour les chemins de grande communication.
Règlements pour les écoles primaires.
Certificats d'exercice des instituteurs communaux.
Rôle de la rétribution mensuelle.
État des impositions pour l'instruction primaire placées au trésor royal.
État des dépenses extraordinaires de l'instruction primaire.
Liste des élèves exempts de la rétribution.
Liste des enfants qui ne reçoivent pas l'instruction primaire.
Compte administratif de l'exercice clos.
(L'état de situation du même exercice à fournir par le receveur, à l'appui du compte du maire, est à la charge du comptable.)
Règlement de l'exercice clos.
État des restes à payer.
Chapitres additionnels au budget de l'exercice courant.
Budget de l'exercice à régler.
Mandats de payement.
Mandat de retrait de fonds du trésor.
Procès-verbaux de clôture des caisses municipales au 31 décembre.
Répartition de la coupe affouagère.
Rôle de taxe sur le bétail.

Les imprimeurs, qui seraient appelés à faire la fourniture de ces pièces, devront les comprendre dans un mémoire distinct et en écarter toutes autres livraisons qu'ils auraient à faire, soit pour le compte des établissements de bienfaisance, soit pour le compte des receveurs municipaux, soit pour celui de l'abonnement de la préfecture. J'ai été à même de remarquer, dans plusieurs mémoires d'imprimeurs, qui m'ont été communiqués pour être soumis au règlement de l'imprimerie royale, que ces fournitures sont souvent confondues dans un seul mémoire et que, par suite, une portion de la dépense tombe indûment à la charge des communes.

Vous remarquerez que cette nomenclature ne comprend guère que des actes qui sont soumis nécessairement à des formes déterminées et dont il ne serait pas possible de s'écarter sans inconvénients graves pour l'ordre général du service; mais je n'y ai pas admis, comme quelques préfets l'avaient proposé, des formules de délibérations à l'usage des conseils municipaux. J'ai pensé que, si ces formules pouvaient avoir quelque avantage pour la régularité des votes, elles auraient l'inconvénient beaucoup plus grave de gêner plus ou moins la libre expression des vœux des représentants des communes et d'enlever à leurs délibérations leur caractère propre, en les renfermant dans une forme générale et déterminée à l'avance. Si quelques conseils municipaux manquent encore de l'expérience nécessaire pour quelques-uns des actes auxquels ils doivent concourir, c'est aux instructions des autorités supérieures locales à les amener progressivement à l'intelligence complète de leurs attributions.

Dans quelques départements les frais d'impressions étaient répartis entre les communes dans la proportion de leurs revenus ordinaires. Le

choix de cette base avait sans doute pour objet de favoriser les communes les plus pauvres. Toutefois, il paraît plus convenable et plus conforme à l'équité de fixer le contingent de chaque commune, dans le payement de ces frais, proportionnellement à la quantité des imprimés qui lui sont fournis. Or, comme cette quantité est sans doute à peu près la même pour toutes les communes, il en résultera que les frais d'impressions seront d'ordinaire à répartir également entre toutes les communes d'un même département.

Je n'ai pas prétendu, monsieur le préfet, par la nomenclature qui précède, limiter les impressions aux seules pièces qui y sont énumérées; mon intention n'a été que de vous donner quelques indications générales pour les imprimés que, par analogie, vous devrez considérer comme pouvant être mis à la charge des communes.

Au surplus, vous voudrez bien, monsieur le préfet, joindre à l'état de situation des sommes recouvrées et payées sur chacun des articles des fonds de cotisations municipales, au 31 décembre de chaque année, dont la production est exigée dans les trois premiers mois de l'année suivante, par l'instruction du 25 novembre dernier, un état particulier indiquant les diverses natures et le nombre des imprimés fournis aux communes dans l'année, le prix de ces fournitures et les prélèvements proportionnels opérés sur les revenus des communes pour acquitter le contingent de chacune d'elles dans le montant de la dépense. J'examinerai cet état et je vous adresserai, s'il y a lieu, les observations qui résulteraient de cet examen.

Circulaire concernant les remises des percepteurs sur les recouvrements relatifs aux chemins vicinaux, 10 janvier 1837.

Monsieur le préfet, une circulaire de M. le conseiller d'état directeur de la comptabilité générale des finances, en date du 23 décembre dernier, a fait connaître à MM. les receveurs généraux des finances que la loi du 21 mai 1836 et celle du 18 juillet suivant portant fixation du budget des recettes de l'exercice 1837, en autorisant les départements et les communes à s'imposer additionnellement aux contributions directes pour les dépenses des chemins vicinaux, n'ont point alloué de fonds pour les remises des percepteurs et des receveurs de finances sur les recouvrements provenant de ces impositions additionnelles; qu'il n'existe par conséquent pas au budget du ministère des finances de crédit sur lequel puisse être imputée la dépense qui résulterait du payement de ces remises; que par ce motif, le ministre a décidé que le trésor n'allouerait aucune taxation aux receveurs ni aux percepteurs, sur le montant des impositions municipales et départementales relatives aux chemins vicinaux.

Ce défaut de crédit doit être nécessairement réparé : car, la loi du 21 mai 1836 n'ayant pas imposé aux agents de la perception l'obligation de recouvrer gratuitement les centimes additionnels applicables aux dépenses des chemins vicinaux, il n'est pas juste que ces comptables soient privés des remises qui doivent leur être allouées sur ces recouvrements, au même titre que sur les prestations en nature. Toutefois, comme il n'était pas possible de suppléer en ce point au silence de la loi, M. le ministre des finances n'a pas pu mettre la dépense de ces remises à la charge du trésor, et il a dû décider qu'il n'en serait pas alloué, en 1837, par le ministère des finances.

Mais, en ce qui me concerne, j'ai pensé que le recouvrement des centimes additionnels dont il s'agit, étant effectué dans l'intérêt des communes, et donnant lieu à des dépenses qui,

dans la plupart des localités, sont payées par les percepteurs, qui sont en même temps receveurs municipaux, il n'y avait aucun motif pour ne pas allouer à ces comptables, sur le produit même de l'imposition à verser dans les caisses municipales pour être employé aux dépenses sur mandats des maires, ou qui est centralisé au fonds de cotisations municipales pour les chemins de grande communication, une somme équivalente aux remises qui leur sont acquises sur les contributions directes en général, et spécialement sur le montant des prestations en nature pour l'entretien des chemins vicinaux.

Vous devrez donc, monsieur le préfet, donner des instructions pour autoriser les percepteurs à retenir, sur les sommes provenant des impositions communales pour chemins vicinaux, le montant de leurs remises évaluées à 3 pour 0/0 du produit des recouvrements. Cette dépense, comme celle des prestations, sera rattachée à la comptabilité communale, dans les écritures des receveurs, et leur sera allouée, à ce titre, dans leurs comptes, sans qu'il soit besoin d'un crédit spécial aux budgets. Cette marche, qui simplifie les opérations, a déjà été prescrite par l'ordonnance du 28 juin 1833, en ce qui concerne les remises allouées aux percepteurs pour le recouvrement des rentes et créances appartenant aux établissements charitables. Les budgets de 1837 étant aujourd'hui réglés, il ne serait plus d'ailleurs possible de faire délibérer les conseils municipaux sur une dépense qui, au surplus, est fixe et obligatoire de sa nature.

Instruction sur la marche à suivre pour les propositions d'impositions extraordinaires affectées aux dépenses des communes, **27 mars 1837.**

Monsieur le préfet, tous les ans des représentations pressantes sont adressées par le département des finances à celui de l'intérieur, sur les inconvénients des retards qu'éprouve la confection des rôles généraux, par suite des délais apportés dans la notification des ordonnances d'autorisation des impositions communales extraordinaires qui doivent y être comprises.

M. le ministre des finances s'est plaint, avec raison, de ce que, notamment pour 1836, ce n'est que dans le courant et même à la fin d'octobre qu'ont pu être rendues diverses ordonnances pour des sommes considérables à recouvrer en 1837. Il faut observer que les impositions locales ne peuvent figurer dans les rôles généraux qu'autant qu'on ajourne la confection de ces derniers, et que c'est ce qui est arrivé dans la plupart des départements où, dans l'attente des ordonnances d'autorisation, le travail définitif des rôles n'a pu commencer que vers le 1er novembre; d'où il résulte que ce travail, qui exige trois mois entiers, est fait avec précipitation, et que les rôles ne peuvent être mis en recouvrement que longtemps après l'époque fixée par la loi.

De là aussi un autre inconvénient très-grave: c'est que l'état définitif du montant des rôles généraux, qui devrait être clos et arrêté avant leur confection, ne peut être établi qu'au fur et à mesure de la réception des ordonnances et n'est transmis que tardivement à l'administration; en sorte que les omissions ou erreurs que la précipitation du travail a pu faire commettre, et qui attirent quelquefois le blâme de la cour des comptes, ne sont découvertes que lorsqu'on n'est plus à temps d'arrêter la publication des rôles défectueux et d'en prescrire la rectification.

Ces considérations, dont vous apprécierez la gravité, monsieur le préfet, m'ont amené à reconnaître la nécessité de fixer un délai de rigueur pour la production de toutes les propositions relatives à l'imposition des centimes additionnels affectés aux dépenses extraordinaires des communes.

Dorénavant, monsieur le préfet, et à partir du présent exercice, vous voudrez bien prendre les mesures nécessaires pour que les propositions régulièrement votées, suivant les prescriptions de la loi du 15 mai 1818 (art. 39 et suivants), et appuyées de toutes les pièces que vous avez à produire conformément aux instructions ministérielles applicables à chaque nature de dépense, me parviennent avant le 30 juin, terme passé lequel j'ajournerais irrévocablement, quelle qu'en pût être l'urgence, les demandes à l'année suivante, faute de pouvoir provoquer à temps l'ordonnance royale d'autorisation. Cette détermination, commandée par l'intérêt du recouvrement général de l'impôt, est d'ailleurs conforme aux dispositions du décret du 28 août 1810.

Cette règle désormais invariable une fois posée, il me reste à vous entretenir de quelques points sur lesquels des doutes se sont élevés touchant l'interprétation des dispositions en vigueur, pour le vote et l'établissement des impositions communales extraordinaires.

Et, d'abord, il importe de fixer positivement la quotité des centimes additionnels qui peuvent être imposés pour les besoins extraordinaires des communes. Une circulaire ministérielle du 16 avril 1817 avait reconnu en principe que les impositions pour dépenses d'intérêt communal ne devaient pas excéder 20 à 25 centimes du principal des contributions; une instruction générale du 18 mai 1818, encore plus explicite à cet égard, a statué que, quelle que fût la nature des besoins, ces sortes d'impositions ne dépasseraient pas à l'avenir *vingt centimes*, sur chaque nature de contribution, sauf des cas très-rares et tout à fait exceptionnels. Il y a lieu de maintenir toujours cette limite; mais la loi du 28 juin 1833 sur l'instruction primaire, et celle du 21 mai 1836 sur les chemins vicinaux, en créant pour les communes de nouvelles charges obligatoires et des centimes spéciaux pour y pourvoir, ont donné lieu à la question de savoir si ces derniers centimes devaient être compris dans le nombre des vingt que la commune pouvait facultativement s'imposer.

On conçoit en effet que si, nonobstant le surcroît des 3 centimes que les communes sont tenues de s'imposer pour les besoins de l'enseignement primaire et des 5 qu'elles doivent affecter aux chemins vicinaux, la quotité des centimes imposables restait fixée à 20, il s'ensuivrait que, dans beaucoup de localités, les conseils municipaux, forcés de restreindre d'autant la dotation des autres services, se verraient hors d'état de pourvoir à des besoins urgents et même souvent à des dépenses tout à fait obligatoires.

Il m'a donc paru nécessaire autant que juste de décider que les centimes additionnels, votés en exécution de lois spéciales, ne compteraient pas dans le nombre des 20 centimes facultatifs susceptibles d'être autorisés pour les dépenses d'intérêt communal. Ainsi, les 3 centimes pour l'instruction primaire, les 5 centimes pour les chemins vicinaux, ceux relatifs au salaire des gardes champêtres, demeureront en dehors de la limite ci-dessus établie. Mais cette limite continuera à être observée pour les autres impositions. Les conseils municipaux devront, en conséquence, à l'avenir prendre cette fixation pour base de leurs propositions. Je veillerai moi-même à ce qu'elle ne soit pas dépassée.

L'instruction ministérielle du 18 mai 1818, que j'ai citée plus haut, décidait, en outre, que les centimes additionnels communaux porteraient sur chaque nature de contribution. Toutefois, dans beaucoup de cas, et selon la nature des dépenses, les conseils municipaux proposaient d'asseoir les impositions extraordinaires, tantôt sur les quatre contributions directes, tantôt sur les contributions foncière, personnelle et mobilière seulement. Il importe de faire cesser, à cet égard, une diversité gênante pour le service. Les motifs qui avaient longtemps déterminé l'administration à ne faire porter les centimes additionnels que sur les contributions

foncière, personnelle et mobilière, étaient, à l'égard des *patentes*, les difficultés qui résultaient, pour l'imposition, des rôles supplémentaires qui sont particuliers à cette nature de contributions, et, quant aux *portes et fenêtres*, le peu d'importance du produit de cet impôt. Mais ces motifs ne sauraient plus être invoqués depuis les dernières lois de finances. Ces lois ayant statué que les centimes communaux, applicables aux dépenses de l'instruction primaire, seraient établis au principal des quatre contributions, et l'article 2 de celle du 21 mai 1836 ayant disposé de même relativement aux impositions qui concernent les chemins vicinaux, je n'ai pas vu de raison pour que ce mode d'imputation ne fût pas généralisé, et M. le ministre des finances, à qui j'ai cru devoir en référer, a partagé mon opinion sur ce point.

Il est donc entendu que désormais toute imposition de centimes additionnels pour dépense d'utilité communale, quel qu'en soit l'objet, sera établie au principal des quatre contributions directes de la commune.

Il n'y a d'exception que pour celle qui est relative aux salaires des gardes champêtres, et qui est régie par une disposition spéciale de la loi du 21 avril 1832. Elle doit continuer à être assise sur la contribution foncière seulement.

Quant aux formes à suivre pour la régularité des votes, quelques explications ne seront pas inutiles.

L'article 25 de la loi du 21 mars 1831, sur l'organisation municipale, porte que la majorité des membres des conseils municipaux *en exercice* suffit pour valider les délibérations. On doit en conclure par une analogie naturelle que, lorsqu'il s'agit du vote d'une imposition extraordinaire, les plus forts contribuables appelés, en exécution de l'article 39 de la loi du 15 mai 1818, doivent être convoqués en nombre égal à celui des membres *en exercice*. La réunion opérée, et en quelque nombre que les plus forts imposés se soient présentés, ceux-ci ne forment plus, avec les conseillers municipaux présents, qu'un seul et même corps délibérant à la majorité plus un des membres votants ; en telle sorte que si, par une cause quelconque, plusieurs d'entre eux venaient à se retirer, ou refusaient de concourir au vote, la délibération n'en serait pas moins valable, pourvu que l'imposition eût été votée par la moitié plus un des membres, sans distinction d'origine.

On a élevé la question de savoir ce qu'il y aurait à faire si aucun des plus imposés ne se présentait et que la délibération ne pût être prise ; mais, d'après la conséquence que je viens de tirer de l'art. 25 de la loi du 21 mars 1831, ce cas ne peut être aujourd'hui qu'infiniment rare, puisqu'il suffit de l'assistance d'un seul des plus imposés pour valider la délibération, si, d'ailleurs, tous les membres du conseil municipal en exercice y ont assisté, puisqu'alors la délibération se trouve avoir été prise par un conseil composé de la moitié plus un des membres qui devaient y être appelés. Il faut en effet reconnaître que, lorsqu'il y a eu convocation *régulière*, l'autorité municipale a satisfait à la loi, et que les citoyens qui ne se seraient pas présentés ne devraient s'en prendre qu'à eux-mêmes d'une résolution contraire à leur vœu. Loin donc qu'ils pussent élever aucune plainte légitime, ils auraient eux-mêmes encouru un juste blâme.

S'il arrivait cependant, contre toute vraisemblance, que tous les plus imposés fissent défaut et qu'il y eût impossibilité de délibérer, une nouvelle convocation devrait être tentée, et, en cas de non succès, les plus forts contribuables seraient considérés comme *absents* dans le sens de la loi et remplacés par ceux qui viennent après eux sur la liste (1).

(1) Ces prescriptions ont été attaquées par voie de pétition devant la Chambre des députés, qui, après un examen très-approfondi, a déclaré qu'elles étaient conformes aux vrais principes de la matière. *Voir page* 414 (*Note du Rédacteur.*)

Les règles que je viens de tracer, monsieur le préfet, s'appliquent au cas où la dépense à couvrir ne concernerait qu'une ou plusieurs sections d'une même commune. Seulement, dans ce cas, les plus forts contribuables doivent être choisis exclusivement parmi ceux de la section ou des sections intéressées, suivant l'esprit de la loi du 15 mai 1818.

Bien que cette loi n'exige pas explicitement le concours des plus imposés pour le vote des emprunts au compte des communes, vous remarquerez qu'il doit être procédé de même dans les deux cas; autrement, l'imposition étant presque toujours la suite de l'emprunt comme moyen de remboursement, ce serait lier d'avance le vote des plus imposés, ou placer la commune dans l'obligation de manquer à ses engagements. Le cas dont il s'agit a été prévu, au surplus, et résolu dans ce sens par le projet de loi sur les attributions municipales que la Chambre des députés vient d'adopter, comme par celui qui avait été précédemment adopté par la Chambre des pairs.

Je crois devoir appeler aussi votre attention, monsieur le préfet, sur un point qui n'a peut-être pas été suffisamment éclairci par les instructions précédentes : je veux parler des droits attribués aux plus forts contribuables dans l'examen des dépenses qui donnent lieu, soit aux impositions, soit aux emprunts soumis à leur vote. Évidemment, le conseil municipal étant le représentant légal des intérêts de la commune, c'est à lui qu'il appartient exclusivement d'apprécier les projets conçus et proposés par le maire : il doit donc en délibérer préalablement. Une fois ces projets adoptés dans le sein de l'administration municipale, la question de convenance est résolue et la mission des plus imposés n'est point de la débattre de nouveau; ils ne sont appelés, aux termes de la loi du 15 mai 1818, qu'à reconnaître l'urgence de la dépense et l'insuffisance des revenus communaux pour y pourvoir. Vous appellerez l'attention de MM. les maires sur cette observation, dont le but est de leur épargner des embarras qui ont souvent éveillé la sollicitude de l'administration supérieure.

Une autre recommandation non moins essentielle, et que je vous invite à leur adresser également, c'est de fixer, pour les convocations des plus forts contribuables, des délais calculés à raison de l'éloignement ou des circonstances locales qui pourraient s'opposer à ce qu'ils se rendissent exactement à l'appel du maire, si l'époque de la réunion était trop rapprochée. En général, je crois qu'on pourrait sans inconvénient déterminer un délai de quinze jours, à moins de circonstances exceptionnelles.

Je n'ai pas besoin de vous rappeler que les convocations sont personnelles et que nul des plus imposés légalement capables n'est admis à se faire représenter, puisque la loi du 15 mai 1818 décide (art. 40) qu'en cas d'absence, ils seront remplacés par les plus forts contribuables portés après eux sur le rôle.

Je ne terminerai pas cette circulaire, monsieur le préfet, sans appeler votre attention sur un point important pour la régularité du vote des impositions, en ce qui concerne particulièrement celles qui sont destinées à pourvoir à l'insuffisance des revenus communaux pour les dépenses annuelles. D'après les instructions précédentes, la délibération qui contient le vote de ces impositions doit présenter d'abord l'état des ressources, et ensuite la nomenclature des dépenses ordinaires auxquelles il s'agit de pourvoir, afin de faire ressortir, par la comparaison du chiffre des uns et des autres, l'insuffisance des ressources et l'urgence des besoins. Parmi les dépenses ordinaires, figurent nécessairement celles de l'instruction primaire et celles des chemins vicinaux. Mais, pour ces deux natures de dépenses, les lois ont créé des centimes spéciaux qui doivent être votés par les conseils municipaux seuls, sans le concours des plus imposés. On ne saurait donc les comprendre dans la même délibération que les autres centimes additionnels, et cependant il est indispensable qu'en recette et en dépense les

allocations relatives aux chemins et à l'instruction primaire figurent dans le budget ordinaire. Pour satisfaire à cette double nécessité, j'ai fait dresser un modèle de délibération qui pourra vous guider pour les instructions que vous aurez à donner aux conseils municipaux. Vous y verrez que les centimes relatifs à ces deux services, tout en comptant dans les ressources ordinaires de la commune, s'en distinguent cependant d'une manière assez tranchée pour conserver la spécialité que la loi exige.

Veuillez bien, monsieur le préfet, donner une attention particulière aux dispositions de la présente instruction, et tenir la main à ce qu'elles soient ponctuellement exécutées.

CONSEIL MUNICIPAL DE LA COMMUNE d

DÉLIBÉRATION

Portant vote d'une imposition extraordinaire pour faire face au payement des dépenses ordinaires de la commune d

Le conseil municipal de la commune d
réuni extraordinairement sous la présidence du maire, au nombre de
et assisté, conformément aux articles 39 et 40 de la loi du 15 mai 1818, des plus for s contribuables, au nombre de

Vu le budget approuvé pour l'année 1837 et les comptes finaux rendus, tant par l maire que par le receveur municipal, des recettes et dépenses de 1836;

Vu pareillement le budget proposé pour l'année 1838;

Considérant que les recettes ordinaires admises au budget proposé pour 1838, non compris la répartition pour salaire du garde champêtre, ne s'élèvent qu'à la somme de. . . . .

A laquelle il convient d'ajouter :

INSTRUCTION PRIMAIRE.

1° L'imposition extraordinaire votée par le conseil municipal pour les dépenses ordinaires de l'instruction primaire, conformément à l'article 13 de la loi du 28 juin 1833. . . . .

2° Le secours à allouer sur les fonds du département ou de l'état, conformément au même article, pour subvenir à l'insuffisance de ladite imposition. . . . .

CHEMINS VICINAUX.

3° L'imposition extraordinaire votée par le conseil municipal pour dépenses des chemins vicinaux. (Loi du 21 mai 1836.). . . . .

4° L'allocation accordée sur les fonds départementaux. . . . .

Total de la recette. . . . .

Tandis que les crédits proposés pour les dépenses annuelles et ordinaires ci-après désignées, savoir :

Frais d'administration (y compris le salaire des gens de service, les registres de l'état civil, les frais d'impression des comptes, livres et budget de la commune, ceux de timbre, et les frais de confection de matrices de rôles). . . . .
Remises du receveur municipal. . . . .
Loyer de la maison commune. . . . .
Entretien annuel des propriétés communales. . . . .
Idem des édifices du culte. . . . .
Logement du curé ou desservant, à défaut de presbytère. . . . .
Supplément de traitement au curé ou desservant. . . . .
Traitement fixe et logement des instituteurs. . . . .
Idem des institutrices. . . . .
Entretien des chemins vicinaux. . . . .
Dépenses ordinaires de la garde nationale. . . . .
Portion contributive de la commune dans les dépenses du bataillon cantonal. . . . .
Fêtes publiques. . . . .
Dépenses imprévues. . . . .
Salaires des gardes champêtres et forestiers. . . . .
. . . . .
. . . . .
. . . . .

Font un total de. . . . . ci. . . . .

Qu'en conséquence, il reste à pourvoir à un déficit de. . . . .

Considérant que les dépenses à faire sont indispensables, et que la commune ne peut y pourvoir qu'en obtenant l'autorisation de s'imposer extraordinairement ;

Est d'avis :

Qu'elle soit autorisée à s'imposer jusqu'à concurrence de la somme de , pour le salaire du garde champêtre, et jusqu'à concurrence de celle de , pour subvenir, en 1838, à l'insuffisance des revenus affectés aux autres dépenses ordinaires de cet exercice.

Fait et délibéré le par les membres du conseil municipal et les plus forts imposés ci-après dénommés.

NOMS des membres du conseil municipal présents à la séance.	SIGNATURE par émargement ou mention de la déclaration de ceux qui ne savent signer.	NOMS des plus forts imposés convoqués.	NOMS des plus forts imposés assistant à la séance.	SIGNATURE par émargement ou mention de la déclaration de ceux qui ne savent signer

Vu et approuvé par nous préfet, d

A .

Circulaire concernant les remises sur les prestations pour chemins vicinaux. (Extrait), 16 mai 1837.

Des difficultés se sont élevées dans certaines communes, qui ne s'étaient imposé que des prestations en nature, dont aucune n'avait été rachetée en argent. Dans cette occurrence, MM. les préfets ont demandé de quelle manière devrait se faire l'imputation des remises dues aux contrôleurs, directeurs et receveurs. Quelques-uns de ces magistrats ont proposé de les prélever sur les fonds centralisés pour les chemins de grande communication, mais cette proposition ne m'a pas paru pouvoir être adoptée. Elle aurait, en effet, l'inconvénient de faire supporter par toutes les communes qui contribuent à une ligne vicinale une dépense dont chacune d'elles doit être spécialement chargée en raison des prestations en nature qu'elle s'impose, soit pour ses propres chemins, soit même pour le chemin de grande communication : car, dans ce dernier cas, chaque commune devant apporter son contingent à la ligne vicinale, il lui appartient de pourvoir particulièrement aux moyens de réaliser ce contingent, c'est-à-dire de faire les frais nécessaires pour la confection des rôles et le recouvrement.

Cette observation, dont on ne saurait contester la justesse, conduit à reconnaître qu'en principe la dépense de l'assiette et de la perception des prestations est une dépense municipale, et que, par conséquent, à ce titre, il doit y être pourvu sur les fonds ordinaires du budget de la commune, lorsqu'il n'y a point de sommes provenant du rachat des prestations en nature, et, en cas d'insuffisance, au moyen de centimes additionnels autorisés conformément aux règles ordinaires.

Je ne puis, monsieur le préfet, que vous laisser le soin de donner à cet égard les instructions nécessaires à MM. les maires.

Circulaire sur les tableaux du mouvement de la population, 29 mai 1837.

Monsieur le préfet, aux termes de précédentes instructions, vous devez former, et m'adresser chaque année, le tableau de mouvement de la population de votre département.

Les cadres, qui jusqu'à présent vous étaient annuellement adressés pour servir au dépouillement des registres de l'état civil, présentaient une omission dont le résultat devenait la cause d'une erreur assez notable dans les travaux de statistique qui ont à s'appuyer sur le mouvement de la population. En effet, aucune case n'avait été ouverte dans ces cadres pour l'inscription du nombre des enfants mort-nés, ou décédés avant la déclaration de leur naissance ; or, comme, dans ces deux cas, il n'est rédigé par l'officier de l'état civil qu'un acte de décès et point d'acte de naissance, il s'ensuit que, dans une certaine période donnée, le nombre des actes de décès excédait celui des actes de naissance.

Il importait de faire disparaître cette cause d'erreur, et, dans les nouveaux cadres que je viens de faire imprimer, vous trouverez une case destinée à recevoir l'indication des actes de décès des enfants mort-nés ou décédés avant la déclaration de naissance. Je vous invite à veiller à ce que, dans le dépouillement des actes de l'état civil, cette distinction soit faite avec soin.

Je saisis cette occasion, monsieur le préfet, pour vous prier de m'adresser chaque année, le plus tôt possible, et dans tous les cas avant le 1er juillet de chaque année, le tableau du mouvement de la population pendant l'année précédente.

Quelquefois il est arrivé qu'un envoi tardif de ce travail a été expliqué par le retard qu'avaient mis les maires à déposer les registres de l'état civil au

greffe du tribunal civil, ce qui n'avait pas permis d'en faire le dépouillement.

Cette excuse, monsieur le préfet, ne serait pas admissible. En effet, aux termes de l'article 43 du code Civil, les registres de l'état civil doivent être déposés au greffe du tribunal civil dans le mois qui suit l'expiration de l'année, sous peine d'une amende qui peut être portée jusqu'à cent francs.

Lorsqu'un maire néglige de faire le dépôt des registres dans le délai voulu, il n'est que trop présumable que le retard provient de la tenue irrégulière de ces registres, et les conséquences en sont trop graves pour que l'administration supérieure ne regarde pas comme un devoir de concourir à la répression de cet abus.

Toutes les fois donc que vous serez informé qu'un maire n'a pas déposé les registres de l'état civil dans le délai prescrit, vous devez le prévenir que, faute par lui d'effectuer ce dépôt très-promptement, vous ferez connaître cette contravention à M. le procureur du roi, qui requerra indubitablement l'application de la peine prononcée par la loi.

Instructions supplémentaires relatives à l'exécution de l'ordonnance royale du 1er mars 1835, 1er juillet 1837.

Monsieur le préfet, les diverses instructions sur la comptabilité communale qui vous ont été adressées par le ministère de l'intérieur, depuis l'ordonnance royale du 1er mars 1835, ont laissé peu de chose à prescrire pour l'entier développement du système introduit par cette ordonnance; et je ne puis, sous ce rapport, que vous engager à vous reporter et à vous conformer exactement aux dispositions des circulaires des 10 avril, 2 août 1835, et 15 juin 1836. Cependant l'examen qui a été fait l'année dernière, dans mes bureaux, tant des comptes administratifs de 1835, le premier auquel les nouvelles règles aient été appliquées, que des budgets supplémentaires de 1836 et primitifs de 1837, a donné lieu de faire quelques observations sur lesquelles j'ai cru utile d'appeler votre attention spéciale.

Comptes d'administration. Quelques-uns de ces comptes ont été rédigés de manière à n'offrir qu'un seul total pour les recettes et un autre pour les dépenses. Il est vrai qu'en cela ils ne s'écartaient pas des modèles annexés à la circulaire du 10 avril 1835. Mais on n'a pas fait attention que, ces modèles ne se rapportant qu'à la comptabilité d'une petite commune, le nombre des articles de recettes ou de dépenses qui y figurent n'était pas assez considérable pour qu'il fût important de diviser les unes et les autres par chapitre. Il n'en est pas de même pour les comptes des grandes villes. La comparaison qui doit être faite du compte avec le budget sera rendue plus facile si l'on a soin de faire, dans l'un comme dans l'autre, les totaux par chapitres, en distinguant les recettes ou les dépenses en recettes ou dépenses ordinaires, extraordinaires et supplémentaires.

C'est aussi pour établir la concordance exacte entre le budget et le compte qu'il est indispensable de rappeler dans ce dernier document tous les articles de recette ou de dépense admis, soit dans les chapitres du budget primitif, soit dans les chapitres additionnels. Si quelques-uns des crédits alloués restaient sans emploi, ils n'en devraient pas moins être mentionnés dans le compte et figurer dans la colonne des dépenses autorisées, sauf à entrer ensuite dans celle des restes annulés.

On doit porter aussi dans le compte *en recette effective* l'excédant de recette du compte précédent, formant le premier article des recettes supplémentaires (voir les modèles nos 10 et 12, annexés à l'instruction du 10 avril 1835). Plusieurs administrations locales se sont bornées à mentionner cet excédant pour mémoire, au rang

qu'il doit occuper, et n'en ont rapporté le chiffre qu'après la balance générale du compte, ainsi que cela se voit dans l'état de situation du receveur municipal (modèle n° 9 de la même instruction); c'est-à-dire que le compte de l'administrateur s'est borné à reproduire littéralement les chiffres de celui du receveur. Vous voudrez bien veiller à ce que les maires rentrent à cet égard dans la règle.

Il arrive parfois qu'au lieu d'un reste libre, le compte administratif de l'exercice clos présente un excédant de dépenses, résultant de ce que les recettes réalisées sont restées au-dessous des prévisions, tandis que les dépenses créditées ont été effectuées en totalité. Cet excédant doit être crédité, pour ordre, dans les chapitres additionnels, et former le premier article des dépenses supplémentaires. Il importe, en effet, de ne pas perdre de vue qu'une partie des ressources propres de l'exercice en cours d'exécution ayant été employée à couvrir l'insuffisance des ressources de l'exercice precédent, il y a nécessité de faire une économie équivalente sur les dépenses autorisées et à autoriser. Tel est le but et l'effet du crédit d'ordre, qui est, en dépense, la contre-partie de l'allocation en recette du boni qui figure dans le compte comme premier article des recettes Lors de la formation du compte suivant, la somme ainsi créditée devra figurer également dans la colonn, des dépenses effectives. En un mot, il est évident que l'exercice clos doit apporter à l'exercice qui le suit, soit une ressource, soit une charge, selon qu'il a été réglé avec un boni ou avec un déficit.

La même somme figurera dans le compte du receveur, mais seulement pour *mémoire*, à la fin de la première partie de son compte, de la même manière que cela a lieu pour le boni de l'exercice clos. Il est évident, en effet, que, comme les dépenses qui ont formé le déficit dont il s'agit ont figuré successivement dans les comptes précédents, il y aurait double emploi à les reproduire en dépense effective dans le compte d'exercice.

Quelques préfets ont envoyé, à l'appui des comptes d'administration de l'exercice 1835, le compte de gestion du receveur pendant l'année qui a donné son nom audit exercice. Cette dernière pièce était sans utilité, puisque, l'exercice n'ayant été clos que le 30 juin 1836, elle ne contenait qu'une partie des faits qu'il embrasse. L'instruction du 10 avril 1835 n'exige, à l'appui du compte administratif que la production de l'état de situation de l'exercice clos à fournir par le receveur. Cet état offre seul, en effet, les moyens de contrôler complétement le travail du maire.

Par une circulaire du 21 juillet 1828, un de mes prédécesseurs avait dispensé les administrations locales de recourir à des demandes de crédit près l'autorité supérieure, à l'occasion de certaines dépenses dont le payement semble devoir s'effectuer de droit, telles que le prélèvement du dixième de l'octroi au profit du trésor, l'emploi des secours accordés aux communes par le gouvernement pour l'instruction primaire, etc. Cette faculté s'est étendue successivement, par analogie, à d'autres articles de dépenses, dont les crédits se sont ainsi trouvés quelquefois dépassés sans que l'autorité qui règle le budget en eût été informée. Je citerai, en ce genre les frais de perception de l'octroi, dont le montant est fixé par M. le ministre des finances, les contributions des biens communaux qui sont exigibles sans retard, etc. Cette marche a occasionné souvent des demandes d'explication, lors de l'examen des comptes. Pour obvier à cet inconvénient, je crois utile de prescrire qu'aucune dépense ou qu'aucun excédant de dépense, de quelque nature qu'elle soit, ne devra être acquittée sans l'ouverture d'un crédit préalable, à moins toutefois d'une extrême urgence; mais, dans ce cas, vous auriez à me rendre immédiatement compte des autorisations provisoires que vous auriez données.

Chapitres additionnels. Je passe aux observations qui se rapportent à la formation des *chapitres additionnels*.

Quelques-uns des budgets supplémentaires adressés l'année dernière à

mon ministère offraient, parmi les recettes, des sommes représentant l'excédant probable des produits de l'octroi, ou de tout autre revenu public, sur les prévisions admises au budget. Ces sommes ont dû être écartées comme ne formant pas une recette nouvelle, mais se rattachant, au contraire, à un article déjà compris au budget primitif Si on les eût maintenues dans les chapitres additionnels, la même recette aurait été scindée en deux articles dans le compte, puisque la forme du compte doit être calquée sur celle du budget, tant primitif que supplémentaire. Toutefois, malgré la non-admission de ces recettes, je n'ai pas cru qu'il y eût lieu de rejeter les crédits proposés pour des dépenses utiles ou urgentes, et je n'ai pas fait difficulté de régler le budget supplémentaire avec un excédant de dépenses qui n'était ainsi qu'apparent. J'ai eu soin, dans ce cas, d'énoncer, en terminant, que cet excédant de dépenses serait couvert, tant au moyen de l'excédant des recettes sur les dépenses du budget primitif (s'il y en a eu un), qu'au moyen des augmentations constatées sur le produit de divers articles de recette, quelquefois même au moyen des économies à obtenir sur quelques crédits ou portions de crédits alloués au budget.

Je n'ai pas besoin de vous faire observer que ce dernier moyen ne doit être employé qu'avec une extrême réserve, puisque en définitive il aboutit à un virement de crédits, qui aurait pour effet de modifier trop facilement, à l'égard des budgets des grandes villes, la décision royale.

Quelques administrations municipales ont encore confondu les restes à payer avec les restes à dépenser annulés, ou bien même avec des dépenses faites en excédants des crédits. Je ne puis assez vous recommander, monsieur le préfet, de vous reporter aux précédentes instructions, et notamment à celle du 15 juin 1836, afin que vous puissiez redresser ces irrégularités, si elles se reproduisaient. J'appelle en même temps votre attention, et je vous prie d'appeler aussi celle des administrations locales, sur la nécessité d'éviter, autant que possible, les restes à recouvrer et les restes a payer après la clôture de l'exercice. Il est aisé de comprendre combien il importe, pour l'ordre et pour la clarté de la comptabilité, que toutes les opérations qui se rattachent à un exercice soient complétement terminées dans l'espace de temps dont l'exercice se compose. Les six mois accordés en sus de l'année pour achever, dans les villes dont les comptables sont soumis à la juridiction de la cour des comptes, la liquidation, le mandatement et le payement des dépenses constatées au 31 décembre, et dont la plus grande partie est acquittée avant cette époque, sont plus que suffisants.

Déjà l'année dernière on a pu remarquer à cet égard un progrès sensible dans les travaux de comptabilité des administrations locales, un grand nombre de budgets supplémentaires envoyés à mon ministère n'ayant été accompagnés que d'un état négatif des restes à payer.

Il est souvent nécessaire, lors de la clôture de l'exercice, de conserver leur affectation à certaines ressources qui proviennent, soit d'emprunts, soit de secours accordés par le gouvernement et qui n'ont pu être employés en temps utile. Ces ressources se trouvent, par l'effet de l'arrêté réglementaire du compte, comprises sans distinction dans le boni de l'exercice clos. Pour éviter qu'elles soient détournées de leur destination, il sera bien de former dans le chapitre des finances supplémentaires, lorsque ce cas se présentera, une deuxième section intitulée : *Crédits ou portions de crédits non employés avant le 31 décembre dernier, et reportés à l'exercice courant pour recevoir leur affectation spéciale.* Viendrait ensuite la troisième section, relative aux nouvelles demandes de crédits, en tête de laquelle seraient rappelés, dans l'ordre de leurs dates, les crédits accordés par décisions particulières depuis le règlement du budget primitif jusqu'à la formation du budget supplémentaire

La circulaire du 15 juin 1836 per-

met de régler le budget primitif avec un déficit, lorsqu'il est démontré que ce déficit pourra être couvert au moyen des ressources que devra laisser l'exercice précédent et qui seront ultérieurement rattachées audit budget au moyen des chapitres additionnels. Il suit de là qu'au moment de la formation des chapitres additionnels, il faut avoir soin de recourir au budget primitif, afin de reconnaître s'il présente un excédant de dépenses, et de régler, dans ce cas, lesdits chapitres, de manière à réserver un excédant de recettes suffisant pour combler ce déficit. Quelquefois ce déficit a été porté en dépense, pour ordre, dans le corps des chapitres additionnels. Cette marche est propre sans doute à empêcher qu'il ne soit fait un autre emploi des fonds destinés à rétablir l'équilibre entre les recettes et les dépenses de l'exercice, mais elle ne peut être admise, par la raison que, la forme du compte devant être, ainsi qu'il a été dit ci-dessus, la reproduction exacte de celle du budget, y compris les chapitres additionnels, l'article de dépense dont il s'agit ferait double emploi et vicierait les résultats. Il suffira, pour obvier à tout inconvénient, de terminer, dans l'hypothèse susdite, la récapitulation des chapitres additionnels par la formule qui suit :

D'où résulte un excédant de recette de , lequel est réservé pour couvrir l'excédant de dépenses du budget primitif, montant à

Budget. — En ce qui concerne la formation du *budget* de l'exercice à venir, j'ai peu d'observations à vous faire.

Quoique le projet de loi sur les attributions des conseils municipaux ait divisé les dépenses en dépenses *obligatoires* et en dépenses *facultatives*, il ne m'a pas paru pour cela nécessaire, dans l'hypothèse de la promulgation prochaine de la loi, de m'occuper de rien changer à la forme des budgets établis jusqu'ici, et suivant laquelle les dépenses sont distribuées en dépenses *ordinaires* et en dépenses *extraordinaires*.

Il s'est élevé la question de savoir si les dispositions des lois du 28 juin 1833 et du 21 mai 1836, relatives, la première à l'instruction primaire, la seconde aux chemins vicinaux, qui autorisent les communes à s'imposer un certain nombre de centimes additionnels, en cas d'insuffisance de revenus, étaient applicables aux grandes villes, dont les recettes ordinaires dépassent habituellement les dépenses de même nature. On a pensé d'abord qu'en raison de cet excédant de recettes sur les dépenses ordinaires, il n'était pas possible d'établir dans ces villes les impositions spéciales dont les lois susdites n'ont autorisé l'emploi qu'à défaut de toute autre ressource, et que les dépenses dont il s'agit étant, par l'effet de ces lois, déclarées plus explicitement obligatoires, on devait y pourvoir sur les revenus ordinaires des villes, avant de rien donner aux services extraordinaires, sauf à créer pour ceux-ci des ressources spéciales dans les formes déterminées par la loi. Cependant, comme, d'un côté, il est des services extraordinaires qui engagent pour longtemps le revenu de certaines communes, et qu'il ne serait pas sans inconvénient de priver d'une manière absolue les grandes villes de la faculté de se procurer, soit pour l'instruction primaire, soit pour les chemins vicinaux, une augmentation de ressources qui peut leur être fort précieuse, il a paru convenable de laisser à l'autorité qui règle le budget le soin d'apprécier les circonstances qui devront faire admettre ou rejeter les impositions extraordinaires qui seraient votées pour ces deux natures de services.

Vous sentirez, monsieur le préfet, qu'il sera nécessaire, à l'égard des budgets réglés par le roi, que vous m'adressiez ceux qui comprendraient des propositions de ce genre assez à temps pour qu'il soit statué sur leur règlement avant l'établissement des rôles des contributions.

J'ai remarqué que quelquefois des crédits étaient proposés d'office par MM. les préfets pour des dépenses obligatoires, ou bien que le chiffre voté par le conseil municipal était

augmenté d'office pour celles dont la fixation appartient à l'autorité supérieure, et cela sans que le conseil municipal ait été appelé à exprimer son avis. Je vous rappellerai, monsieur le préfet, que, même à l'égard des dépenses au payement desquelles les communes ne peuvent se soustraire, il convient de mettre les conseils municipaux en demeure de voter les crédits jugés nécessaires. Il importe, en effet, que leurs observations, s'ils avaient à en faire, puissent être entendues, et ce n'est qu'après l'accomplissement de cette formalité, et sur leur refus, qu'il y a lieu de porter d'office les crédits reconnus indispensables.

Instruction sur l'exécution de la loi du 18 *juillet* 1837 *sur l'administration municipale*, 18 août.

Monsieur le préfet, la loi du 18 juillet dernier, sur l'administration municipale, apporte quelques modifications aux réglements antérieurs, en ce qui concerne l'approbation préalable, par le roi ou par le ministre de l'intérieur, de certains actes délibérés par les conseils municipaux.

Afin de lever toute incertitude pour l'instruction des affaires dans les bureaux des préfectures, j'ai jugé nécessaire de vous adresser une nomenclature des actes d'administration municipale que vous n'aurez plus désormais à soumettre préalablement au ministère de l'intérieur.

I. Les *acquisitions* d'immeubles, quand le prix ne s'élèvera pas au-dessus de 3,000 francs, pour les communes dont le revenu est au-dessous de 100,000 francs, et 20,000 francs pour les autres communes (art. 46 de la loi).

Cette disposition ne s'applique pas toutefois au cas où il s'agirait d'une expropriation pour cause d'utilité communale. Il n'est pas dérogé, sous ce rapport, à la loi du 7 juillet 1833.

II. Les *aliénations* des immeubles appartenant aux communes, d'une valeur qui n'excède pas 3,000 francs pour les communes dont le revenu est au-dessous de 100,000 francs, et 20,000 fr. pour les autres (art. 46). Les rentes sur l'Etat continuent à être considérées comme immeubles, et la valeur de 3,000 fr. et de 20,000 fr. devra être évaluée d'après son produit, estimé au cours de la bourse de Paris, à l'époque de la dernière formalité de l'instruction.

Toutefois, vous me soumettriez, pour être autorisées, s'il y avait lieu, par ordonnances royales, les aliénations, soit mobilières, soit immobilières, bien qu'il s'agît d'une valeur inférieure à 3,000 fr., si ces aliénations étaient provoquées par des créanciers porteurs de titres exécutoires, conformément au paragraphe 3 de l'art. 46.

III. Les *baux*, quel qu'en soit le prix, et sans distinction quant à l'importance des revenus de la commune, dont la durée n'excédera pas dix-huit ans (art. 47).

Les délibérations des conseils municipaux, relatives à des baux, sont exécutoires sans approbation préalable lorsque les baux n'excèdent pas, savoir : dix-huit ans pour les biens ruraux et neuf ans pour les autres biens (art. 17).

Ceux de ces derniers baux dont la durée excéderait neuf années, sans aller au delà de dix-huit, sont approuvés définitivement par les préfets (art. 17 et 47 combinés).

Par analogie, il faudrait suivre les mêmes règles si, au lieu d'un bail, il s'agissait de l'affectation a tel ou tel service public, qui ne serait pas entièrement municipal de sa nature, d'un immeuble appartenant à la commune.

IV. Les *constructions* ou *reconstructions* dont la dépense n'excédera pas 30,000 fr. (art. 45).

V. Les crédits additionnels *pour dépenses urgentes* dans les budgets réglés par le roi. Seulement, vous devrez avoir soin de n'autoriser de ces crédits que dans les cas où le retard

pourrait compromettre un service essentiel et lorsque l'excédant des recettes en laissera la possibilité. Dans tous les cas vous me rendrez immédiatement compte de ces dispositions tout exceptionnelles.

VI. Les *échanges* d'immeubles, lorsque la valeur estimative d'aucun des deux immeubles qui font l'objet de l'échange n'excède 3,000 fr. pour les communes dont le revenu est au-dessous de 100,000 fr. et 20,000 fr. pour les autres communes (art. 46).

VII. Les *impositions extraordinaires* destinées à subvenir à des dépenses obligatoires, dans les communes dont le revenu ne s'élève pas à 100,000 fr (art. 40).

Pour faire une juste application de cette disposition, il est indispensable de se reporter à l'article 30 de la loi qui détermine les dépenses obligatoires des communes.

Ce sont : 1° *l'entretien*, s'il y a lieu, de l'hôtel de ville ou du local affecté à la mairie. Par conséquent, s'il s'agissait d'acquérir ou de construire une maison commune, vous ne seriez pas compétent, dans ce cas, monsieur le préfet, pour approuver l'imposition, et vous devriez me transmettre le dossier.

2° Les frais de bureau et impressions pour le service de la commune.

3° L'abonnement au *Bulletin des lois*.

4° Les frais de recensement de la population.

5° Les frais de registres de l'état civil et la portion des tables décennales à la charge des communes

6° Le traitement du receveur municipal, du préposé en chef de l'octroi et les frais de perception.

7° Le traitement des garde-bois de la commune et des gardes champêtres.

Pour cette dépense vous aurez soin, monsieur le préfet, de n'approuver d'imposition qu'autant que les ressources indiquées par l'article 109 du code Forestier seraient insuffisantes.

8° Le traitement et les frais de bureau des commissaires de police, tels qu'ils sont déterminés par les lois.

La fixation dont il s'agit dans cet article est celle qui, dans le dernier état de la législation, résulte de l'arrêté du gouvernement du 17 germinal an XI, et du décret du 22 mars 1813.

Si la commune allouait, à son commissaire de police, un supplément de traitement et des frais de bureau au delà de ces fixations, ce serait là une dépense facultative pour laquelle il ne vous appartiendrait plus d'autoriser l'imposition ; il faudrait nécessairement m'en référer.

9° Les pensions des employés municipaux et des commissaires de police, régulièrement liquidées et approuvées.

10° Les frais de loyer et de réparation du local de la justice de paix, ainsi que ceux d'achat et d'entretien de son mobilier, dans les communes chefs-lieux de canton.

Même observation que pour la dépense obligatoire, n° 1.

11° Les dépenses de la garde nationale, telles qu'elles sont déterminées par les lois

La loi à laquelle il convient de se référer pour compléter cette disposition est celle du 22 mars 1831 (art. 81).

Les dépenses pour tous autres objets que ceux énumérés dans cette loi deviendraient facultatives, et dès lors l'imposition qu'elles nécessiteraient ne pourrait être autorisée que par ordonnance royale.

12° Les dépenses relatives à l'instruction publique, conformément aux lois.

La loi du 28 juin 1833, confirmée par la loi annuelle des finances, a fixé à 3 centimes additionnels le montant obligatoire des dépenses des communes pour l'instruction publique Vous n'auriez donc qualité pour statuer que sur les impositions qui ne dépasseraient pas cette limite. Celles qui s'élèveraient au delà devraient être l'objet d'ordonnances royales. Les suppléments de traitement votés en faveur des instituteurs sont spécialement dans ce cas.

Quant aux dépenses de l'instruction publique, il faut se référer à la loi du 11 floréal an X, aux décrets

des 17 septembre 1808 et 15 novembre 1811, qui mettent à la charge des communes l'entretien des bâtiments des colléges royaux et académies établis dans leur enceinte. Cette dépense étant obligatoire, vous pouvez approuver les impositions destinées à y pourvoir.

13° L'indemnité de logement aux curés et desservants et autres ministres des cultes salariés par l'état, lorsqu'il n'existe pas de bâtiment affecté à leur logement.

L'obligation des communes n'étant pas de fournir de logement en nature, s'il n'existe pas de bâtiment destiné à cet usage, les impositions pour acquisition d'un presbytère s'appliqueraient à une dépense facultative, et dès lors elles ne pourraient être approuvées par vous.

Il en serait de même des suppléments de traitement accordés aux desservants, qu'il ne faut pas confondre avec les traitements des vicaires, qui sont obligatoires pour les communes à défaut de ressources des fabriques.

14° Les secours aux fabriques des églises et autres administrations préposées aux cultes dont les ministres sont salariés par l'État, en cas d'insuffisance de leurs revenus, justifiée par leurs comptes et budgets. (Voir, à cet égard, le décret du 30 décembre 1809, et la loi du 14 février 1810.)

15° Le contingent assigné à la commune, conformément aux lois, dans la dépense des enfants trouvés et abandonnés.

16° Les grosses réparations aux édifices communaux, sauf l'exécution des lois spéciales, concernant les bâtiments militaires et les édifices consacrés au culte.

17° La clôture des cimetières, leur entretien et leur translation dans les cas déterminés par les lois et les règlements d'administration publique.

Cette disposition doit être appliquée même aux impositions votées pour acquisitions de terrains nécessaires à l'agrandissement des anciens cimetières ou à l'établissement des nouveaux.

18° Les frais des plans d'alignement.

19° Les frais et dépenses des conseils des prud'hommes, pour les communes où ils siégent; les menus frais des chambres consultatives des arts et manufactures, pour les communes où elles existent.

20° Les contributions et prélèvements établis par les lois sur les biens et revenus communaux,

L'abonnement pour les droits sur les liquides, autorisé par la loi du 28 avril 18 6, étant purement facultatif pour les communes, les impositions votées pour pourvoir à ces abonnements ne pourraient être autorisées que par ordonnance royale.

21° L'acquittement des dettes exigibles, et généralement toutes les autres dépenses mises à la charge des communes par une disposition des lois.

Au nombre de ces dernières se trouve la dépense d'entretien des chemins vicinaux, déclarée obligatoire par la loi du 21 mai 1836, jusqu'à concurrence de cinq centimes additionnels autorisés par la loi des finances.

Les impositions excédant cette limite, ne s'appliquant par conséquent qu'à une dépense facultative, ne pourraient être approuvées par vous, monsieur le préfet.

Parmi les dépenses obligatoires qui n'ont pas été rappelées par la loi du 18 juillet 1837, mais qui, résultant de lois spéciales, se trouvent confirmées par le paragraphe ci-dessus de l'article 30, il faut comprendre aussi les frais de logement des présidents des cours d'assises (décret du 27 février 1811); — les frais de routes des indigents envoyés aux eaux minérales (arrêté du gouvernement du 29 floréal an VII); les frais d'établissement et de service des entrepôts de douanes, lorsque les villes ont été autorisées à en créér, conformément à la loi du 27 février 1832.

Dans tous ces cas et autres semblables, les impositions votées pourraient être approuvées par vous, dans les communes dont le revenu est au-dessous de 100,000 francs.

Pour toutes autres dépenses non justifiées obligatoires, vous continuerez, monsieur le préfet, à m'adresser, comme par le passé, les demandes d'impositions formées par les communes, après les avoir instruites conformément aux règles prescrites.

Il arrivera souvent que la même délibération contiendra, par exemple, la demande d'une acquisition et celle de l'imposition extraordinaire, pour en payer le prix. S'il s'agit d'une dépense facultative, comme serait celle de l'établissement d'une mairie, et que le prix de l'acquisition ne dépasse pas 3,000 francs, il en résultera que c'est à vous qu'il appartiendra de statuer sur l'acquisition, tandis que j'aurais à faire prononcer par ordonnance royale sur l'imposition. L'hypothèse opposée peut se présenter également, c'est-à-dire que s'il s'agit, par exemple, d'une acquisition de terrain pour un cimetière, dont le prix s'élève à 3,000 francs, j'aurai à faire statuer par ordonnance royale sur cette acquisition, tandis que l'imposition votée pour en payer le montant devra être autorisée par vous, puisqu'il s'agit d'une dépense obligatoire. — Dans le premier cas, en me soumettant vos propositions pour imposition, vous me ferez connaître que vous êtes disposé à approuver l'acquisition, et je ferai dès lors prononcer sur l'imposition, en vous laissant le soin d'autoriser définitivement l'acquisition, après que l'imposition aura été approuvée. — Dans l'autre cas, en me soumettant la demande d'acquisition, vous me ferez connaître que vous êtes déterminé à approuver l'imposition, dès que l'acquisition aura été autorisée par le roi (1).

Je continue la série des cas dans lesquels il vous appartient de donner des solutions.

VIII. Les *legs* et *donations* d'objets mobiliers dont la valeur n'excédera pas 3,000 francs, s'il n'y a d'ailleurs aucune réclamation de prétendants droit à la succession (art. 48).

Dans le cas où le legs serait d'une valeur indéterminée, comme s'il s'agissait, par exemple, d'une libéralité à titre universel, vous devriez, dans le doute, me transmettre les pièces, pour qu'il fût statué par ordonnance royale.

IX. Les règlements relatifs au *mode de jouissance* et à la *répartition des pâturages* et fruits communaux et des affouages.

L'article 17 attribue aux conseils municipaux le droit de régler ces objets, à la charge de se conformer aux lois forestières, en ce qui concerne les affouages, et sauf réformation de leur délibération par le préfet, dans les cas prévus par le § 1er de l'art. 18. Cette disposition emporte virtuellement abrogation du décret du 9 brumaire an XIII.

X. Les partages des biens indivis entre les communes et les particuliers, quand la valeur des biens à partager ne s'élève pas au-dessus de 3,000 francs (art. 46).

La loi n'a parlé, dans aucune de ses dispositions, des partages individuels, entre les habitants d'une même commune, des terrains qui leur appartiennent, partages autorisés par la loi du 10 juin 1793. Il résulte clairement de la discussion des Chambres que le silence du législateur a été volontaire, et que son intention a été de maintenir, à cet égard, jusqu'à nouvel ordre, la législation existante. Vous continuerez donc à m'adresser, comme par le passé, les délibérations des conseils municipaux relatives à cet objet. Je ne veux parler ici, au surplus, que des partages définitifs du fonds. S'il ne s'agissait que d'un simple partage temporaire de jouissance, ce ne serait là véritablement qu'un bail rural qui tomberait dans l'application de l'art. 17 de la loi.

XI. Enfin, les *transactions* sur objets mobiliers seulement, et dont la valeur n'excède pas 3,000 francs

Telles sont, monsieur le préfet, les affaires sur lesquelles vous n'aurez

(1) La disposition que renferme ce § a été rapportée par la circulaire du 2 juillet 1839. Voir cette dernière à sa date, *Note du Rédacteur.*)

plus, sauf les exceptions que j'ai indiquées, à m'entretenir désormais, si ce n'est pour me demander, au besoin, des instructions.

Par application de ces nouvelles règles, j'ai l'honneur de vous renvoyer divers dossiers que vous m'avez adressés et sur lesquels vous aurez à rendre des décisions. Chaque envoi est accompagné d'un bordereau dont vous voudrez bien m'adresser un double, signé de vous, pour récépissé.

Je vous fais aussi, indistinctement, le renvoi de toutes les délibérations relatives à des impositions applicables aux dépenses ordinaires des communes; à peu d'exceptions près (comme pour ce qui concerne les suppléments de traitement des desservants et des instituteurs); c'est à vous qu'il appartient de rendre ces délibérations exécutoires.

Vous aurez à m'adresser sans retard vos propositions, quant à celles de ces impositions qui doivent être soumises à la sanction royale.

Vous voudrez bien aussi remarquer qu'il n'est rien changé aux règles existantes en ce qui concerne les *emprunts*, non plus que les *concessions* pour sépultures privées dans les cimetières. Ce dernier objet, qui réunit à la fois les caractères d'un acte de propriété, d'une mesure de police et d'une taxe locale (loi de finances du 20 juillet 1837), ne saurait rentrer convenablement dans aucune des classifications de la loi.

Vous continuerez donc à instruire ces affaires comme par le passé.

***Instruction sur l'exécution de la loi du* 18 *juillet* 1837 *sur l'administration municipale*, 28 septembre 1837.**

Monsieur le préfet, la loi du 18 juillet 1837, sur l'administration municipale, en donnant aux maires et aux conseils municipaux de nouveaux droits, leur a imposé de nouveaux devoirs. J'ai cru qu'il était utile d'appeler votre attention sur les uns et sur les autres.

Indépendamment des attributions qui leur étaient dévolues par les précédents règlements, et que la nouvelle loi confirme, les administrations municipales vont se trouver appelées à exercer une action plus libre et plus étendue sur certains objets d'intérêt communal.

Ainsi le droit des maires de prendre des arrêtés de police exécutoires par eux-mêmes, et sans l'approbation préalable de l'autorité supérieure, est plus formellement reconnu qu'il ne l'avait été jusqu'ici. Seulement, pour ceux de ces arrêtés qui portent règlement permanent, l'exécution en est suspendue pendant un mois, afin que le préfet puisse les annuler, s'ils présentaient quelques dispositions contraires aux lois ou au bon ordre des services publics.

MM. les maires, je n'en saurais douter, comprendront tout ce qu'une pareille attribution a de grave, et quelle responsabilité elle peut faire peser sur eux. Le soin de la police municipale qui, en des temps ordinaires, a déjà une grande importance, peut, dans certaines circonstances, devenir tout à coup une véritable magistrature politique qui impose de grands et sérieux devoirs à ceux qui s'en trouvent investis.

Je n'ai pas besoin de vous dire, monsieur le préfet, que c'est surtout aussi dans de telles conjonctures que devrait s'exercer votre vigilance, et que vous devriez user, au besoin, du droit d'annulation qui vous est réservé par l'article 11 de la loi, et que je vous ai déjà signalé par ma circulaire du 6 de ce mois.

C'est la première fois que la législation donne aux conseils municipaux, aussi positivement que l'a fait l'article 17 de la loi du 18 juillet, le droit de régler, par leurs seules délibérations et sans l'approbation préalable de l'autorité supérieure, des actes d'administration communale. Ils pourront désormais déterminer, avec une indépendance qui n'a d'autres li-

mites que les principes de la loi et les droits des tiers, le mode d'administration des biens de leurs communes, ainsi que la jouissance des pâturages, affouages et fruits communaux. Ils auront, dès lors, la faculté de changer les modes anciens de jouissance, ce qu'ils n'auraient pu faire antérieurement qu'en vertu d'une ordonnance du roi, conformément au décret du 9 brumaire an XIII. Ils régleront aussi, sans aucune approbation préalable, les conditions des baux à ferme ou à loyer dont la durée n'excédera pas dix-huit ans pour les biens ruraux et neuf ans pour les autres biens.

L'article 38 assure à ces conseils la libre et exclusive disposition des fonds de la commune. Sauf en ce qui concerne les dépenses obligatoires, auxquelles il ne serait pas raisonnable qu'ils pussent se soustraire en refusant de les voter, aucune somme ne peut, sans leur assentiment, sortir de la caisse municipale.

Ils peuvent, en outre, dans de certaines limites, porter dans le budget un crédit pour dépenses imprévues, que l'autorité supérieure n'a pas toujours le droit de réduire, et dont le maire dispose, pour les dépenses urgentes, sans autorisation préalable, dans les communes autres que les chefs-lieux de département ou d'arrondissement. (Art. 37.)

Enfin les conseils municipaux sont appelés à donner leur avis sur les affaires les plus importantes qui concernent les établissements de bienfaisance et les fabriques religieuses; et cela même dans les circonstances où ils ne leur allouent aucuns fonds sur le budget de la commune. (Art. 21, §§ 4, 5, 6 et 7 de la loi du 18 juillet 1837.)

Mais, en même temps que la loi donnait aux administrations municipales plus de liberté, elle a dû, pour tout ce qui était réservé à la décision de l'autorité supérieure, assurer à celle-ci la force nécessaire pour faire exécuter les dispositions légales, et ramener dans la limite des règles prescrites les administrations qui tenteraient de s'en écarter.

C'est ainsi qu'indépendamment du droit de réformation à l'égard de certains actes (art. 11, 18), la loi attribue au gouvernement la faculté d'agir d'office au lieu et place des administrations municipales qui, en se refusant à exécuter les lois et les règlements qui les obligent, méconnaissent leurs devoirs et semblent abandonner en cela leurs fonctions. Ces derniers cas sont prévus par les art. 15 et 39.

En résumé, la nouvelle loi municipale présente ce double caractère, que le gouvernement lui avait lui-même assigné en la soumettant à la discussion des Chambres, d'être une loi d'ordre et de liberté. C'est vous rappeler, monsieur le préfet, qu'en respectant avec scrupule, dans leur exercice régulier, les droits attribués par la loi du 18 juillet aux administrations municipales, vous ne devrez pas non plus hésiter à user, si les circonstances le rendent nécessaire, des pouvoirs qui vous sont conférés par la même loi pour réprimer les écarts dans lesquels un zèle exagéré ou une appréciation mal fondée de leurs véritables attributions pourraient entraîner quelques-unes de ces administrations. Tel est l'esprit dans lequel la nouvelle législation municipale veut être entendue et appliquée.

Circulaire sur l'exécution des articles **11** *et* **18** *de la loi du* **18** *juillet* 1837, *sur l'administration municipale*, **6 septembre 1837.**

Monsieur le préfet, parmi les dispositions de la loi du 18 juillet dernier, sur l'administration municipale, dont vous avez à assurer l'exécution, il en est deux sur lesquelles il m'a paru nécessaire d'appeler votre attention particulière. Je veux parler des articles 11 et 18, qui donnent aux arrêtés des maires portant règlement permanent, et aux délibérations des conseils municipaux, dans certains cas, force exécutoire, si ces arrêtés ou ces délibérations n'ont pas été annulés par les préfets dans le délai d'un mois à dater de la remise de ces actes au sous-préfet, constatée par le récépissé de ce fonctionnaire.

Vous concevez, monsieur le préfet, l'importance extrême qu'il y a, pour le bon ordre de l'administration générale et pour l'utilité particulière des communes, à ce que vous ne laissiez pas écouler ce délai sans avoir fait un examen attentif des arrêtés et délibérations dont il s'agit, de manière à vous assurer qu'ils ne contiennent rien qui doive en arrêter l'exécution. L'administration préfectorale encourrait, en effet, une grave responsabilité, si, faute de vigilance, elle avait laissé exécuter, dans une commune, une mesure contraire aux lois ou aux intérêts qu'elle est appelée à protéger.

Je vous invite donc à éveiller, sur ce point, la sollicitude de MM. les sous-préfets, pour qu'ils ne négligent pas de vous transmettre immédiatement les actes de la nature de ceux auxquels s'applique l'espèce de mise en demeure établie par les articles 11 et 18 de la loi du 18 juillet.

Ce dernier article vous autorise à suspendre, pendant un nouveau mois, l'exécution des délibérations prises par les conseils municipaux, en vertu de l'article 17 : ce qui vous assure deux mois pour examiner les mesures arrêtées par ces conseils, et annuler, s'il y a lieu, les délibérations; mais je n'ai pas besoin de vous faire remarquer que vous ne devriez vous ménager ce délai que dans les circonstances graves. Un usage trop fréquent de cette faculté entraînerait des retards toujours préjudiciables aux affaires, retards qu'il a été dans l'esprit général de la loi de prévenir.

Il ne faut pas perdre de vue que la promptitude des décisions est une des conditions essentielles de toute bonne administration, et je ne saurais trop vous recommander, en ce qui concerne notamment les nouvelles attributions, que la loi du 18 juillet vous confère, de n'apporter que le moindre délai possible à l'expédition des affaires.

Instructions pour l'exécution de l'ordonnance du **17** *septembre* **1837**, *relative à la surveillance des receveurs des finances sur la gestion des receveurs spéciaux des communes et des établissements de bienfaisance*, **15 décembre 1837 (1).**

Monsieur le préfet, vous avez reçu, par le ministère des finances, notification de l'ordonnance royale, en date du 17 septembre dernier (2), relative à la surveillance des receveurs des finances sur la comptabilité des re-

(1) Nous n'avons pas jugé nécessaire de reproduire ici la circulaire du 21 novembre 1837, portant invitation de rapporter les budgets communaux à l'appui des propositions d'acquisitions, d'aliénations, d'emprunts et d'impositions extraordinaires qui intéressent les communes. Il suffisait de rappeler cette injonction, dont il est utile de tenir note.

(2) *Voir* cette ordonnance au *Bulletin des lois*, 9e série, bull. 534.
(*Note du Rédacteur.*)

ceveurs spéciaux des communes et des hospices. Les instructions détaillées qui accompagnaient cette ordonnance, et qui avaient été concertées entre mon collègue et moi, ont prescrit toutes les mesures propres à en rendre l'exécution facile. Je ne puis donc que m'y référer, et je me bornerai ici à appeler votre attention sur quelques points qui n'ont pas été suffisamment expliqués, ou sur lesquels il m'a semblé nécessaire d'insister plus positivement.

L'ordonnance du 19 novembre 1826 avait déterminé les règles et les conditions de la surveillance des receveurs des finances sur la gestion des receveurs des communes et des hospices, quand la recette de ces établissements était réunie à la perception des contributions directes; l'ordonnance du 17 septembre 1837, faisant application du principe posé par l'art. 67 de la loi du 18 juillet dernier, sur l'administration municipale, étend cette surveillance aux receveurs spéciaux eux-mêmes.

Il est inutile de vous faire remarquer, monsieur le préfet, les avantages qui résulteront, pour le service financier des communes et des établissements charitables, de l'intervention de ces comptables supérieurs dans ce qui concerne l'exactitude des recouvrements, la régularité des payements, l'intégrité des caisses, la tenue des écritures, la formation des comptes et l'exécution des injonctions. Les intérêts matériels des établissements acquièrent par là des garanties nouvelles, et la responsabilité morale des administrateurs locaux doit trouver pour elle-même une sécurité de plus dans la coopération de fonctionnaires à qui la pratique des règlements de la comptabilité est familière, et à qui cette coopération impose aussi, dans certains cas, une responsabilité personnelle.

Au surplus, monsieur le préfet, cette intervention ne donnera lieu à aucun débat d'attributions entre les administrateurs locaux et les receveurs des finances, et l'article 2 de l'ordonnance limite exactement l'action de ces derniers comptables, à ce qui concerne le service des receveurs, sans leur permettre de s'immiscer dans ce qui touche aux opérations des ordonnateurs. La circulaire de M. le ministre des finances n'est pas moins explicite sur ce point.

La même distinction devra être observée en ce qui regarde les vérifications des inspecteurs des finances. La nouvelle attribution qui leur est conférée, par l'article 4 de l'ordonnance, consiste uniquement à donner à ces fonctionnaires le droit qu'ils n'avaient pas auparavant d'inspecter, sans autorisation préalable, les receveurs spéciaux des établissements de bienfaisance; mais rien n'est changé d'ailleurs à la nature de leurs fonctions. Ainsi, ils n'auraient à s'immiscer dans le service administratif, qu'autant qu'ils s'y trouveraient indispensablement amenés par la constatation de désordres dans la gestion du comptable, ou qu'ils auraient été chargés d'une mission spéciale à cet égard; ou bien enfin qu'ils en seraient requis par l'administration supérieure locale.

Les inspecteurs des hospices et des établissements de bienfaisance établis près le ministère de l'intérieur continueront à inspecter, comme ils l'ont fait jusqu'à ce jour, toutes les parties des services hospitaliers. Ils se trouveront dès lors, en ce qui concerne la comptabilité, exercer des attributions analogues à celles des inspecteurs des finances. Si donc, en vérifiant la comptabilité d'un hospice dont le receveur serait en même temps percepteur receveur municipal, ils découvraient un déficit, ils s'empresseraient, lors même qu'il porterait sur un service étranger à celui des hospices, de le dénoncer à l'attention de l'autorité locale supérieure et au receveur des finances responsable. Les inspecteurs des hospices n'auraient pas, d'ailleurs, de direction à donner aux percepteurs en ce qui concerne la tenue de leurs écritures, ce soin appartenant naturellement aux receveurs des finances.

L'article 12 de l'ordonnance du 17 septembre a donné lieu à une question sur laquelle il est essentiel,

monsieur le préfet, que vous soyez immédiatement fixé Cet article, abrogeant en ce point les dispositions des ordonnances des 31 octobre 1821 et 4 mars 1825, veut que la recette des établissements dont les revenus ne dépassent pas 30,000 francs, soit confiée au receveur municipal de la commune.

Cette disposition, très-générale dans ses termes, pouvait autoriser l'administration à ne pas admettre d'exception; cependant il m'a paru, ainsi qu'à mon collègue M. le ministre des finances, qu'il ne convenait pas de lui donner une application plus rigoureuse que celle que la loi du 18 juillet 1837 avait elle-même adoptée en ce qui concerne la réunion de droit à la Perception des recettes des communes dont le revenu n'excède pas 30,000 francs; c'est-à-dire que la réunion ne doit s'opérer qu'au fur et à mesure des vacances, de manière à laisser en fonctions les titulaires actuels.

Cependant cette mesure ne doit pas être étendue aux receveurs spéciaux qui, par application de l'ordonnance du 4 mai 1825, peuvent encore aujourd'hui se trouver chargés de recettes d'hospices ou bureaux de bienfaisance d'un revenu inférieur à 10,000 francs.

A ce sujet, on a demandé si la réunion à la recette municipale de la recette des hospices et des bureaux de bienfaisance devait aussi s'opérer au 1er janvier prochain, terme fixé, par la circulaire du 30 septembre, pour ceux de ces établissements qui se trouvaient dans le cas prévu par l'article 24 de l'ordonnance du 31 octobre 1821, c'est-à-dire qui étaient entre les mains d'un receveur spécial, parce que leurs revenus réunis s'élevaient à 20,000 francs.

Une juste appréciation de l'ordonnance du 31 octobre 1821 et de celle du 17 septembre 1837 fournit la réponse à cette question.

La première de ces ordonnances avait posé en principe que, lorsqu'il y aurait dans la même commune un hospice et un bureau de bienfaisance, leurs recettes seraient réunies de droit dans les mains d'un seul comptable, si leur total dépassait 10.000 francs, et elle n'admettait deux comptables distincts que lorsque les recettes réunies dépassaient 20,000 francs. Cette réunion était très logique, puisque les deux services ont entre eux une entière analogie, soit par le but de leur institution, soit par les formes de leur administration et de leur comptabilité. En fait, dans le système de l'ordonnance, les deux recettes n'étaient considérées que comme n'en formant qu'une seule, et on appliquait alors à cette gestion collective la régle qui n'attribuait de droit au receveur municipal que les recettes des établissements charitables dont le revenu n'excédait pas 10,000 francs; ce serait mal comprendre l'ordonnance du 17 septembre dernier que de penser qu'elle a voulu ne rien changer à ce principe; seulement la limite des 10,000 francs se trouve, par l'effet de cette ordonnance, portée à 30,000 francs; ainsi, les recettes d'hospice qui ne s'élèveront pas à cette dernière somme seront bien, comme le prescrit l'article 12, remises aux mains des receveurs municipaux, mais, lorsqu'il y aura dans la même commune une autre recette de bienfaisance, elle sera réunie de droit à celle de l'hospice, et le calcul des 30,000 francs se fera sur les revenus cumulés de deux établissements; de telle sorte que, si ces revenus dépassent cette somme, les gestions ne rentreront pas obligatoirement dans les attributions du receveur municipal, et qu'elles pourront, au contraire, être confiées à un receveur spécial.

Il faudrait suivre la même règle pour le cas où il s'agirait, non pas seulement de la recette de l'hospice et de celle du bureau de bienfaisance, mais du service de l'économat. Comme il a été dit dans l'instruction du 30 novembre 1836, les receveurs des hospices peuvent être chargés de ce service cumulativement avec celui de la recette en deniers. Dans le cas où cette réunion aurait eu lieu, le montant de la recette en matières devrait être compté dans le calcul des 30,000 francs. L'économat est,

en effet, un service comptable pour lequel l'agent qui en est chargé est soumis à toutes les obligations des comptables, à un cautionnement, à des écritures et à des comptes annuels.

Ainsi, il pourrait arriver que dans la même commune, la recette en deniers de l'hospice, celle de l'économat dans le même établissement, et celle du bureau de bienfaisance, présentassent, réunies ensemble, un revenu supérieur à 30,000 francs. Dans ce cas un receveur spécial pourrait, sur la demande des deux administrations intéressées, être chargé de ces recettes.

Dans le cas, au contraire, où ces recettes seraient au-dessous de 30,000 francs, elles seraient confiées, d'après la règle, au receveur municipal.

A ce sujet, je crois devoir répondre à une question qui a déjà été soulevée par quelques-uns de MM. les receveurs des finances. Ces comptables ont demandé si, lorsqu'un receveur municipal se trouverait, outre la recette en deniers de l'hospice, gérer le service de l'économat, ils seraient chargés de la surveillance de cette dernière gestion, et s'ils encouraient, sur ce chef, la responsabilité qui résulte de l'ordonnance du 17 septembre.

Cette question ne peut être résolue que par la négative. La gestion en matière, qui constitue le service des économes, bien qu'elle soit une gestion comptable, est cependant tout à fait différente de la comptabilité en deniers. Le mode de justification des opérations de ce service n'est pas le même, et la surveillance ne pourrait s'exercer d'après les mêmes principes. C'est ce qui a été compris par l'ordonnance constitutive des économats, puisqu'elle a placé la gestion des économes sous l'autorité presque exclusive des commissions administratives, à qui les comptes doivent être rendus, pour être apurés par elles, sauf l'approbation des préfets.

Ainsi, la gestion en matière, lors même qu'elle serait confiée au percepteur-receveur municipal, demeurera hors de la surveillance et de la responsabilité du receveur des finances.

Le service des monts-de-piété n'y sera pas non plus, quant à présent, assujetti. Pour que la surveillance de ces comptables puisse être efficace, il faut qu'elle s'exerce sur une comptabilité préalablement organisée d'après des règles déterminées, telle qu'est, par exemple, celle des hospices et des bureaux de bienfaisance. Or, cette organisation n'a pas encore été faite en ce qui concerne les monts-de-piété. Ce sera l'objet de mesures ultérieures, qui régleront en même temps ce qui regardera la surveillance des receveurs des finances, qui, en principe, doit s'exercer sur les monts-de-piété qui sont au nombre des établissements de bienfaisance à l'égard desquels l'ordonnance du 17 septembre 1837 a statué.

Vous aurez, monsieur le préfet, à appeler l'attention des receveurs spéciaux des communes et des établissements charitables, sur les dispositions de la circulaire de M. le ministre des finances, du 30 septembre dernier, qui déterminent les états de situation que ces comptables auront à fournir aux receveurs des finances, pour l'exercice de la surveillance qui leur est attribuée. Vous leur rappellerez que, par suite, ils n'auront plus à adresser, soit au ministère, soit à la préfecture, les bordereaux trimestriels de situation et les balances dont l'envoi leur était prescrit par l'instruction du 30 mai 1837.

Par une conséquence du même principe, il conviendra aussi que les récépissés relatifs au payement des mois de nourrices et pensions des enfants trouvés, qui, d'après la circulaire du 16 décembre 1836, devaient être retirés des mains des comptables et détruits par les soins de MM. les préfets, soient remis directement par les receveurs des hospices aux receveurs des finances, qui auront à surveiller désormais ce qui concerne la comptabilité des payements, par les percepteurs, des mois de nourrices et pensions des enfants trouvés, et le report de ces dépenses dans les écritures des receveurs des hospices.

Une des principales attributions de

la surveillance des receveurs des finances et sur laquelle j'appelle votre attention, monsieur le préfet, d'une manière toute particulière, est celle qui regarde l'exécution des arrêtés de comptes : d'après l'article 7 de l'ordonnance du 17 septembre, les préfets doivent transmettre des copies ou des extraits, tant des arrêts de la Cour des comptes, que des arrêtés des conseils de préfecture, intervenus sur les comptes des receveurs des communes et des établissements de bienfaisance, aux receveurs des finances qui auront à assurer l'exécution, dans les délais prescrits, des injonctions que ces actes renferment. Il est important, monsieur le préfet, que vous vous associiez à cette nouvelle garantie donnée aux intérêts communaux et hospitaliers, en apportant la plus grande exactitude dans la communication que vous devez faire des arrêtés de comptes.

L'attribution conférée aux receveurs des finances par l'article précité de l'ordonnance du 17 septembre remplit, au surplus, une grave lacune que présentaient les règlements antérieurs relativement à l'apurement des comptabilités municipales et hospitalières. Vous n'ignorez pas, monsieur le préfet, que, d'après le mode adopté pour le jugement des comptes des receveurs des communes et des établissements charitables, l'autorité chargée de les apurer n'opère aucune modification matérielle aux articles présentés par les comptables. Seulement, lorsqu'il y a lieu à des forcements de recettes ou à des rejets de dépenses, elle enjoint aux receveurs de s'en charger en recette au prochain compte. Ce système a un avantage en ce qu'il prévient les erreurs auxquelles donnaient lieu parfois les changements opérés dans les chiffres; mais il pouvait avoir un inconvénient grave, c'était celui de laisser en quelque sorte aux comptables la possibilité de ne jamais satisfaire aux injonctions des arrêtés de comptes. En effet, lorsqu'un arrêté a prescrit à un receveur de se charger en recette dans son compte prochain le montant de rejet de dépenses, si au prochain compte cette injonction n'a pas été exécutée, si la recette n'a pas été portée, l'autorité, qui juge le nouveau compte, ne peut, pour se conformer au mode adopté, que faire encore injonction au comptable de se charger en recette au prochain compte de la somme omise, et la même omission peut encore se reproduire et être suivie d'une nouvelle injonction, sans plus de résultat. Il était indispensable de sortir de ce cercle vicieux; or, l'ordonnance du 17 septembre en donne les moyens en chargeant les receveurs des finances d'assurer l'exécution des injonctions, dans les délais prescrits. Ainsi, à l'expiration des deux mois accordés par l'article 14, chapitre II de la loi du 28 pluviôse an III, pour l'exécution des injonctions résultant d'arrêtés de comptes, les receveurs des finances feront les dispositions nécessaires pour le versement réel à la caisse des comptables du rejet de dépenses ou des forcements de recettes prononcés contre eux.

Les pourvois contre les actes administratifs n'étant pas suspensifs, aux termes de l'avis du conseil d'état du 9 février 1808, les injonctions devraient être provisoirement exécutées, nonobstant l'appel, à moins que l'autorité saisie du pourvoi n'ait jugé convenable d'accorder un sursis.

L'ordonnance du 17 septembre 1837 contient des dispositions importantes à l'égard des cautionnements des receveurs. Ces dispositions, à raison même de leur importance, rendront sans doute nécessaires quelques nouvelles mesures qui me portent à ajourner les explications qui pourraient être utiles pour l'exécution de l'ordonnance précitée. Dans tous les cas, cette matière sera l'objet d'une instruction spéciale.

En attendant, je me réfère aux explications données par M. le ministre des finances dans sa circulaire du 30 septembre dernier, et je ne puis que vous engager à assurer l'exécution des dispositions qui y sont prescrites.

Je saisirai, monsieur le préfet, l'occasion de la présente circulaire pour

appeler votre attention sur quelques points du service qui touchent l'exécution de la loi municipale.

Quelques préfets ont demandé si les dispositions de cette loi, qui ont renvoyé aux localités la décision de certaines affaires communales, suivant la valeur des objets qui font la matière de l'opération, étaient applicables aux établissements de bienfaisance. La négative n'est pas douteuse. Il ressort bien clairement de la discussion de la loi dans les deux Chambres, que l'intention du législateur a été de ne point appliquer d'une manière générale, aux hospices et établissements charitables, les dispositions qu'il établissait pour les communes. Lorsqu'il a voulu le faire, il s'en est textuellement expliqué, comme dans l'article 66, en ce qui concerne le jugement des comptes.

Par conséquent il y a lieu de se conformer toujours, pour la gestion des hospices et établissements de bienfaisance, aux anciens règlements, notamment en ce qui concerne les poursuites à exercer contre les débiteurs de ces établissements. La procédure prompte et peu dispendieuse autorisée par l'art. 63 de la loi du 18 juillet, ne pourrait pas être régulièrement adoptée pour la mise en recouvrement des titres de créances appartenant aux hospices. Il convient de suivre à cet égard les formes de la procédure ordinaire.

Je dois seulement vous faire remarquer, monsieur le préfet, au sujet de l'exécution de la loi du 18 juillet, en ce qui touche les hospices, que l'art. 21 de cette loi exige désormais que les circonscriptions relatives à la distribution des secours publics, l'acceptation des dons et legs faits aux établissements charitables, les demandes en autorisation d'emprunter, d'acquérir, d'échanger, d'aliéner, de plaider, de transiger, formées par lesdits établissements, leurs budgets et leurs comptes, et par suite les crédits additionnels qui s'y rattachent, soient soumis à la délibération préalable des conseils municipaux.

Circulaire concernant la tenue d'un registre spécial où seraient consignés les arrêtés des maires dans chaque commune, **3 janvier 1838.**

Monsieur le préfet, l'exécution de l'article 28 de la loi du 18 juillet dernier, qui exige que les délibérations des conseils municipaux soient consignées sur un registre spécial, a donné occasion d'examiner s'il ne serait pas utile d'étendre cette mesure aux arrêtés des maires, et d'adopter également, pour les actes de ces fonctionnaires, la tenue d un registre, de dimensions uniformes pour chaque commune, en tête duquel serait placé un modèle ou cadre de rédaction que le maire pourrait consulter au besoin.

La loi, il est vrai, n'a rien prescrit à cet égard, mais on ne peut s'empêcher de reconnaître qu'une semblable mesure, en facilitant la conservation des arrêtés des maires, tendrait à assurer le bon ordre et la régularité du service de l'administration municipale.

Déjà elle a été appliquée, avec succès, dans quelques départements, sur la proposition de MM les préfets, et j'ai pensé qu'elle pourrait être généralisée avec avantage.

Toutefois il ne faut pas perdre de vue que le surcroît de dépense qui en résultera pour les communes, si faible qu'il soit, ne saurait leur être imposé à titre de charge obligatoire, parce que la loi du 18 juillet 1837 ne reconnaît ce caractère qu'aux dépenses qui sont énumérées dans l'art. 30 de cette loi.

C'est donc par les voies de la persuasion que vous devez intervenir, monsieur le préfet, pour amener les administrations municipales de votre département à consentir à ce léger sacrifice, dans leur propre intérêt bien entendu.

Si, comme tout doit le faire présumer, vos représentations à cet égard obtiennent un résultat favorable, les

frais dont il s'agit seront, de même que ceux de la fourniture des registres des conseils municipaux, classés parmi les dépenses payables à titre de cotisations municipales, conformément aux prescriptions des circulaires des 25 novembre 1836 et 17 janvier dernier.

Circulaire relative à la vente des terrains retranchés à la vicinalité, **26 mars 1838 (1).**

Monsieur le préfet, j'ai été consulté sur la question de savoir si, dans le cas de l'application de l'art. 19 de la loi du 21 mai 1836, la vente des portions de terrains retranchées de la vicinalité comme inutiles doit, quand la valeur de ces terrains excède 3,000 francs, être autorisée par ordonnance royale. Le doute, à cet égard, paraissait motivé principalement sur ce que, pour les acquisitions de terrains nécessaires à l'élargissement ou à l'ouverture de chemins vicinaux, l'instruction du 24 juin 1836 admet qu'un arrêté du préfet, en conseil de préfecture, suffit, quelle que soit la valeur des terrains à acquérir.

L'analogie entre ces deux cas, monsieur le préfet, n'est pas telle qu'on puisse conclure absolument de l'un à l'autre. C'est ce que quelques explications vont vous faire reconnaître.

Les acquisitions de terrains nécessaires aux chemins vicinaux sont régies par les art. 15 et 16 de la loi du 21 mai 1836.

L'art. 15 est relatif à l'élargissement des chemins vicinaux déjà existants, et ici l'arrêté du préfet suffit pour attribuer définitivement au chemin le sol compris dans les limites qu'il détermine. La commune est saisie par le seul fait de cet arrêté, et il n'est évidemment pas nécessaire qu'il intervienne une ordonnance royale pour sanctionner ce que la loi donne au préfet le droit de faire d'une manière définitive. Le pouvoir royal, en matière d'acquisitions, a été, pour l'espèce, délégué pleinement aux préfets. Il ne reste plus à remplir, vis-à-vis du propriétaire du sol, qu'une simple formalité, le règlement de l'indemnité qui lui est due.

L'art. 16 a pour objet des opérations qui ont généralement une plus grande importance; ce sont l'ouverture d'un nouveau chemin, ou le redressement d'un chemin, ce qui n'est que l'ouverture sur une moins grande échelle. Ici encore un arrêté du préfet remplace la loi ou l'ordonnance qui, d'après le nombre 1 de l'art. 2 de la loi du 7 juillet 1833, devait autoriser les travaux. L'arrêté du préfet désigne également, et d'une manière définitive, les terrains à occuper; il en résulte donc évidemment qu'il n'est pas nécessaire qu'il intervienne une ordonnance royale pour autoriser la commune à acquérir des terrains que le préfet a souverainement déclaré devoir servir à l'ouverture ou au redressement. Il ne reste plus à remplir que les formalités d'expropriation réglées par les lois combinées de 1833 et 1836.

Ainsi donc, je le répète, monsieur le préfet, en matière d'acquisition de terrain pour le service vicinal, l'ordonnance royale est inutile, quelle que soit la valeur de ces terrains, parce que l'arrêté du préfet a statué définitivement, et si le législateur s'est déterminé à donner ainsi à un arrêté préfectoral la valeur qu'avait seulement une ordonnance royale, c'est afin d'éviter des lenteurs dans des affaires qui présentent toujours un certain caractère d'urgence.

Cette considération ne se présente pas au contraire lorsqu'il s'agit d'aliénation de terrains inutiles au service vicinal : aussi, l'art. 19 de la loi

(1) Une circulaire du 23 janvier 1838 que nous ne reproduisons pas ici invite MM. les préfets à transmettre au ministre un état des villes ou communes dont le revenu dépasse 30,000 fr. (*Note du Rédacteur.*)

du 21 mai 1836 est-il loin d'être rédigé dans des termes assez explicites pour autoriser à conclure qu'ils ont modifié la législation générale sur la matière.

Pour que le sol d'un chemin vicinal ou d'une portion de ce chemin puisse être vendu, il faut d'abord qu'un arrêté du préfet l'ait déclassé, c'est-à-dire lui ait ôté le caractère de vicinalité qui en rendait l'usage public. Mais de ce que ce sol a été dépouillé du caractère de chemin vicinal, il ne s'ensuit pas nécessairement qu'il doive être vendu, et ce serait donner à l'art. 19 de la loi une signification trop étendue que de l'entendre ainsi. Sans doute, si la commune vend ce sol, les propriétaires riverains tiennent de la loi un droit de préférence, mais c'est un droit de préférence seulement. Ils ne pourraient contraindre la commune à vendre; celle-ci peut garder les terrains, si elle croit pouvoir en faire un usage plus avantageux. Tout ce qui lui est prescrit, c'est de donner la préférence aux propriétaires riverains, si elle vend.

Lors donc qu'un chemin a été déclassé, c'est-à-dire a perdu le caractère de vicinalité, il reste à examiner s'il est plus avantageux à la commune de vendre le sol de cet ancien chemin que de le conserver, et il ne faut pas perdre de vue que ce sol n'est plus un chemin; par l'effet du déclassement, il est devenu un terrain vague, une propriété communale de même nature que les autres. Dès lors on ne peut se dispenser d'appliquer à l'aliénation de ces terrains les mêmes règles qui régissent l'aliénation des propriétés communales. Leur valeur est-elle de 3,000 francs ou au-dessous? un arrêté du préfet suffit? leur valeur excède-t-elle 3,000 francs, une ordonnance royale est nécessaire : mais ici l'arrêté du préfet ou l'ordonnance royale autoriseront seulement la vente, en principe, et alors s'ouvrira, pour les propriétaires riverains, le droit de faire la soumission d'acquérir sur estimation d'experts, comme le porte l'art. 19 de la loi. Il sera donc nécessaire que les propriétaires soient mis en demeure d'exercer leur droit, dans un délai déterminé, passé lequel la commune rentrerait dans la faculté de vendre les terrains aux enchères.

Il est bien vrai, monsieur le préfet, que la nécessité d'obtenir une ordonnance royale pourra, dans certains cas, entraîner quelques délais; mais, d'une part, il arrivera rarement que les terrains à vendre aient une valeur de plus de 3,000 frans; car ce n'est pas la valeur totale du sol du chemin supprimé, mais celle de chaque parcelle à vendre à chaque riverain, qui doit servir de base à la limite des compétences; d'autre part, il ne peut jamais y avoir, pour ces aliénations, l'urgence que peuvent présenter les acquisitions pour élargissement ou pour ouverture de chemins. C'est sans doute cette considération qui a déterminé le législateur à laisser les aliénations de terrains provenant de chemins déclassés sous le régime des autres aliénations de terrains communaux, sauf l'exception créée par l'art. 19 de la loi du 21 mai 1836.

***Instructions au sujet d'anciens usages qui établiraient des distinctions entre les habitants d'une même commune, et d'après lesquels on exigerait des nouveaux domiciliés le payement d'une somme d'argent pour les admettre à la jouissance des biens communaux*, 28 mars 1838.**

Monsieur le préfet, des difficultés se sont élevées dans plusieurs départements, au sujet d'anciens usages d'après lesquels toute personne née hors de la commune où elle venait s'établir devait verser, dans la caisse municipale, une somme d'argent, pour être admise à la jouissance des biens communaux.

J'ai cru devoir consulter le comité de l'intérieur sur la légalité de ces taxes, désignées, suivant les localités, sous les noms de *droits d'entrée en jouissance*, *droits d'incolat*, *droits de*

bourgeoisie, et dont les conseils municipaux réclamaient le maintien en invoquant les exceptions admises par le décret du 9 brumaire an XIII et l'article 105 du code Forestier.

Par sa délibération du 12 janvier dernier, le comité, se fondant sur les dispositions de l'article 542 du code Civil, qui définit les biens communaux, a pensé « que même en res-» treignant la qualité d'habitants à » ceux qui sont domiciliés dans la » commune, on ne pourrait, sans vio-» ler soit cet article, soit les articles » 102 et suivants du même code, re-» latifs au domicile, établir, quant à » la jouissance des biens communaux, » entre les anciens et les nouveaux » domiciliés, une distinction qui ten-» drait à exclure ces derniers de tout » ou partie des droits acquis aux ha-» bitants en général; que, par con-» séquent, dans le cas ou des conseils » municipaux auraient exclu, par » leurs délibérations, les nouveaux » domiciliés de la jouissance des » droits acquis aux autres habitants, » ou les auraient assujettis, à raison » de cette circonstance, à des condi-» tions plus onéreuses, il y aurait lieu, » par les préfets, à prononcer l'annu-» lation de ces délibérations, pour » violation d'une loi, en vertu de l'ar-» ticle 18 de la loi du 18 juillet 1837. »

J'ai cru devoir adopter ces conclusions, qui sont, d'ailleurs, conformes à un avis du conseil d'état, du 27 juin 1807, concernant les communes des départements de la rive gauche du Rhin, et à plusieurs décisions judiciaires récentes, notamment à un arrêt de la cour de Colmar, du 26 novembre 1836.

En conséquence, monsieur le préfet, je vous invite à ne pas perdre de vue les principes ci-dessus rappelés, toutes les fois qu'en exécution de l'article 18 de la loi du 18 juillet 1837, vous aurez à examiner les délibérations prises par les conseils municipaux, à l'effet de régler le mode de jouissance et la répartition des fruits communaux, suivant la faculté qu'ils tiennent de l'article 17 de la même loi.

***Circulaire sur la comptabilité des recettes et dépenses relatives aux chemins vicinaux de grande communication et aux chemins vicinaux ordinaires intéressant plusieurs communes*. 15 mai 1838.**

Monsieur le préfet, une correspondance ouverte entre les ministères de l'intérieur et des finances a donné lieu de reconnaître que la comptabilité des recettes et des dépenses, concernant les chemins de grande communication, était susceptible de recevoir une importante amélioration.

Aux termes de l'instruction du 24 juin 1836, les ressources destinées à pourvoir aux dépenses de cette nature, et qui sont formées de prélèvements sur les budgets des communes, de subventions départementales ou de souscriptions particulières, étaient centralisées sous le titre de cotisations municipales, à la caisse du receveur général de chaque département, pour être employées par ces comptables, sur mandats des préfets, au payement des travaux. Diverses considérations ont paru devoir faire renoncer à ce mode d'opérer.

D'abord, on a pensé que, le compte des cotisations municipales n'ayant été créé que pour des services exceptionnels et peu considérables, qui ne pouvaient, sans inconvénients, être rattachés ni à la comptabilité communale ni à celle du département, il était peu régulier de maintenir, dans la nomenclature desdites cotisations, un service aussi important que celui des grandes communications vicinales

Un autre motif a déterminé l'administration à apporter un changement à l'ordre de choses réglé par les instructions de 1836. Les dépenses des services compris dans le compte des cotisations municipales sont généralement d'une nature très-simple. Elles ne comportent que des justifi

cations peu nombreuses et dont l'examen ne présente aucune difficulté aux receveurs des finances Il n'en est pas de même pour les dépenses de chemins vicinaux de grande communication, à l'occasion desquelles peuvent se reproduire toutes les questions contentieuses sur l'établissement des droits des créanciers en cas de dépossessions, de purges d'hypothèques, de cessions, de transports, de faillites, etc. Il était à désirer que l'examen de ces questions fût laissé aux comptables auxquels elles sont plus familières, c'est-à-dire aux payeurs.

Par suite de ces considérations, il a été décidé, d'accord entre les deux ministères, que l'article intitulé : *Fonds applicables aux chemins vicinaux intéressant plusieurs communes et au salaire des agents-voyers*, serait supprimé de la nomenclature des cotisations municipales; que les ressources destinées aux chemins vicinaux de grande communication, et provenant des budgets communaux ou de souscriptions particulières, seraient comprises avec les produits éventuels des départements; que les receveurs généraux n'auraient plus qu'à faire le recouvrement desdites ressources; qu'ils en feraient recette au titre ci-dessus indiqué; que les recettes effectuées seraient mises à ma disposition, par le ministère des finances, selon les règles établies pour les ressources extraordinaires départementales; enfin, que les dépenses relatives auxdits chemins seraient ordonnancées par moi et mandatées par les préfets sur les caisses des payeurs des départements,

Tel est, en principe, le nouveau système qu'il a été jugé utile de substituer au mode actuellement suivi pour la comptabilité du service des chemins vicinaux de grande communication. J'ajouterai quelques explications pour en régler l'exécution ; mais auparavant je dois arrêter votre attention sur un point qui doit rester en dehors du système.

L'article supprimé de la nomenclature des cotisations a pu comprendre des fonds concernant des chemins vicinaux, qui, sans être de grande communication, intéressent plusieurs communes. Le nombre des communes appelées à concourir à la dépense d'un chemin vicinal ordinaire, ou de petite communication, étant nécessairement assez restreint, il a été décidé que les fonds de cette nature seraient centralisés dans la caisse de l'une des communes intéressées, qui sera désignée par le préfet. Ils seront mandatés par le maire de cette commune, suivant leur destination, et sous la surveillance du préfet. Si quelque subvention départementale était attribuée auxdits chemins, elle serait également versée à la caisse de la commune désignée.

Vous sentirez combien il importe de distinguer exactement les comptabilités qui concernent des chemins vicinaux ordinaires ou de petite communication, intéressant plusieurs communes, de celles qui se rapportent aux chemins vicinaux de grande communication

Au surplus, M. le ministre des finances adressera aux receveurs généraux et aux payeurs des instructions détaillées pour assurer l'exécution des dispositions concertées entre nos deux ministères Je me bornerai à vous indiquer ici les principales mesures qui viennent d'être arrêtées.

Si le nouveau système avait été adopté dès le principe de la mise a exécution de la loi du 21 mai 1836, il n'aurait rencontré aucune espèce d'embarras; mais, depuis, des faits comptables se sont accomplis sous l'empire d'un mode différent de comptabilité, et il pourrait résulter, de la transition nécessaire d'un système à l'autre, quelques difficultés auxquelles vous échapperez en vous conformant exactement aux dispositions suivantes.

Le nouveau mode commencera à partir du 1er juillet prochain. Vous devrez, à cette époque, prendre un arrêté par lequel vous déclarerez *le fonds* de cotisations municipales, *applicable aux chemins vicinaux intéressant plusieurs communes et au salaire des agents-voyers*, supprimé de la nomenclature des cotisations Vous enjoindrez au receveur général de por-

ter en dépense, au compte desdits fonds, l'excédant des recouvrements sur les payements à la date du 30 juin.

Le receveur prendra en recette, sous le titre de *Produits éventuels affectés aux dépenses ordinaires et extraordinaires des départements*, la portion de ce reliquat afférente aux chemins vicinaux de grande communication. Si quelque portion dudit reliquat se rapporte à des chemins vicinaux ordinaires intéressant un petit nombre de communes, vous la ferez verser dans la caisse de la commune que vous aurez désignée à cet effet.

Vous devrez ne délivrer, pendant les derniers jours de juin, des mandats sur la caisse du receveur général de votre département pour les dépenses des chemins vicinaux qu'autant que vous aurez la certitude qu'ils pourront être rentrés à la recette générale avant la fin du mois; si, par exception, quelques-uns des mandats concernant des chemins vicinaux de grande communication ne pouvaient être admis en dépense avant le 30 juin, ils seraient acquittés par les receveurs pour le compte du payeur du département, à la comptabilité duquel ils devraient être rattachés au moyen d'une mention que vous y feriez inscrire.

Le receveur général des finances devra vous remettre un état constatant la situation *par ligne vicinale* des recouvrements et payements effectués pour le service des chemins vicinaux de grande communication, jusqu'à l'époque du 30 juin, afin que vous puissiez faire reconnaître la conformité de cette situation avec la comptabilité par ligne vicinale, qui doit être tenue à la préfecture en exécution de mes instructions précédentes.

Désormais, le même comptable, en vous fournissant chaque mois l'état des recouvrements sur les produits éventuels départementaux, y comprendra, distinctement, les recettes concernant les chemins vicinaux de grande communication, et il présentera, à la suite de l'état, la division des recettes du mois par ligne vicinale.

Le payeur comprendra naturellement, dans les bordereaux mensuels de payements qu'il vous fournit pour les dépenses du ministère de l'intérieur, les payements concernant le service des chemins vicinaux de grande communication, et il les développera par ligne de vicinalité dans un état annexé à ces bordereaux. Vous aurez ainsi le moyen de faire tenir la comptabilité dont il est question ci-dessus.

Relativement aux subventions fournies par le département pour ce service, lesquelles ne devront plus être versées à la caisse du receveur des finances, et seront employées directement par vos mandats sur la caisse du payeur, vous aurez à en faire faire l'application au crédit de chaque ligne vicinale, sur les livres de la préfecture, d'après le vote du conseil général du département.

Instruction faisant suite à la précédente, 31 mai 1838.

Monsieur le préfet, par ma circulaire du 15 mai courant n° 10 (direction de l'administration départementale), je vous ai adressé des instructions sur les changements à apporter à la comptabilité des recettes et des dépenses relatives aux chemins vicinaux de grande communication et aux chemins vicinaux ordinaires qui intéressent plusieurs communes

Vous y voyez qu'il a été décidé entre M. le ministre des finances et moi que, par suite de difficultés rencontrées dans l'exécution du mode actuellement suivi, les fonds applicables aux chemins vicinaux ainsi qu'au salaire des agents voyers seront supprimés de la nomenclature des cotisations municipales, à dater du 1er juillet prochain; que les ressources destinées aux chemins vicinaux de grande communication, et provenant

des budgets communaux (1) ou de souscriptions volontaires, seront comprises a ec les produits éventuels du département, et recouvrées par les soins des receveurs généraux, pour en faire recette à ce titre; qu'elles seront mises à ma disposition par le trésor, selon les règles établies pour les autres ressources éventuelles départementales, ordonnancées ensuite par moi, puis enfin mandatées par les préfets sur la caisse des payeurs des départements.

Cette circulaire vous a tracé quelques moyens d'exécution pour le nouveau système dont il s'agit; mais je crois nécessaire, monsieur le préfet, de vous en adresser ici le complément, en ce qui concerne la comptabilité départementale.

Il faut remarquer qu'à l'époque citée du 1er juillet prochain deux exercices seront en cours d'exécution, 1837 et 1838.

Pour le premier, qui aura alors dix-huit mois d'écoulés, presque tous les faits seront consommés, et il conviendra, *par exception*, d'en faire la clôture, en ce qui concerne les subventions, à ladite époque du 1er juillet.

Vous devrez donc, monsieur le préfet, cesser tout versement de subventions départementales de 1837 à la caisse du receveur général, et compléter d'ici là le mandatement des dépenses faites en 1837 sur le fonds des *cotisations municipales*.

Le compte de ce fonds devra être clos au 1er juillet par le receveur général qui (après en avoir retiré les subventions concernant la petite communication) en versera au trésor le reliquat disponible au compte : *Produits éventuels ordinaires et extraordinaires des départements*. Ceux de vos mandats qui ne seraient pas payés au 30 juin seraient acquittés par le receveur général pour le compte du payeur, et il y serait fait mention des chapitres spéciaux de dépenses, sur lesquels ils devraient être imputés.

La suite des opérations de 1837, tant en recette qu'en dépense, entrera dans le report sur 1839, et cet exercice aura à consommer l'emploi des crédits, tant du budget départemental que des subventions, suivant le nouveau mode et par l'intermédiaire du payeur.

Le receveur général rendra son compte appuyé des pièces justificatives des payements effectués du 1er janvier au 1er juillet 1838, conformément à l'ancienne méthode, tant pour 1837 que pour l'exercice courant, de même que si le service du deuxième semestre n'eût présenté aucune opération.

Quant à l'exercice 1838, vous cesserez, dès à présent, de mandater les subventions départementales au nom du receveur général. Vous cesserez aussi, vers le 20 juin, de mandater les dépenses du service sur ce comptable, afin de lui donner le temps d'en effectuer le payement.

Les mandats qui ne seraient pas payés au 30 juin seraient réexpédiés sur le payeur ou payés pour son compte.

Au 1er juillet prochain, le payement des dépenses ne concernera plus le receveur général, et ce comptable devra constater par l'effet de ce changement le restant libre, résultant de la comparaison des recettes (y compris les versements faits sur les subventions départementales) avec les dépenses du fonds de cotisations municipales, au 30 juin, et verser au trésor au compte ci-dessus des *Produits éventuels des départements* la portion de la différence qui appartiendra aux chemins vicinaux de grande communication.

Enfin, à la même époque du 1er juillet, vous mandaterez directement sur le payeur les dépenses de 1838, par

(1) Sous cette dénomination générale on comprend :
1° Les prélèvements sur les budgets ordinaires des communes ;
2° Les centimes spéciaux votés par les communes ;
3° Les centimes spéciaux imposés d'office par les préfets ;
4° Les impositions extraordinaires autorisées, en sus des cinq centimes spéciaux par ordonnances royales.

ligne vicinale également, et par imputation sur les *Subventions départementales* d'une part, et de l'autre sur les *Contingents des chemins vicinaux de grande communication*, en indiquant en tête des mandats le chapitre spécial auquel la dépense s'applique. Mais vous attendrez, pour la délivrance de vos mandats, que vous ayez reçu l'avis de mes ordonnances de délégation

Il est bien entendu qu'à partir de ladite époque du 1er juillet le receveur général continuera les opérations de recouvrements à faire sur les communes et les particuliers, tant pour 1837 que pour 1838, au profit des chemins vicinaux de grande communication, et que pour ceux de petite communication la comptabilité sera du ressort de l'administration communale, ainsi que vous l'a expliqué la circulaire du 15 mai dernier

Il résultera donc de ce qui précède que l'exercice 1838 sera, par exception, assujetti à un régime différent pour chacun de ses deux semestres : le premier aura subi le mode des cotisations, et sera clos par une constatation du fonds disponible, avec les distinctions prévues dans la déclaration ci-jointe, dont vous m'enverrez une expédition dans les premiers jours de juillet. Le second se conformera au mode actuel de la comptabilité départementale, en ce qui regarde les ressources éventuelles des départements; et, à cet effet, vous m'enverrez, aussi dans les premiers jours de juillet un projet, de supplément au budget variable de 1838, où vous insérerez, 1° en dépense, l'emploi détaillé par ligne vicinale, à faire en 1838, des subventions communales et particulières restant disponibles au 30 juin dans la caisse du receveur général, ou restant à verser pour les travaux et dépenses du personnel relatif aux chemins vicinaux de grande communication, exercice 1838; 2° en recette ces mêmes fonds disponibles et ceux à recouvrer pour 1838.

Vous comprenez, monsieur le préfet, l'importance de toutes ces dispositions. Le receveur général et le payeur de votre département ayant reçu de leur côté, du ministère des finances, des instructions détaillées dans le même sens, je suis convaincu que ce changement de régime comptable s'opérera sans difficulté, et une fois le nouveau mode en cours d'exécution, l'administration n'aura qu'à se féliciter de son adoption.

Circulaire portant envoi d'une ordonnance qui étend aux communes et établissements de bienfaisance les dispositions de celle du 4 décembre **1836**, *sur les adjudications et marchés au compte de l'État*, **9 juin 1838 (1).**

Monsieur le préfet, vous avez eu connaissance par le Bulletin des lois de l'ordonnance du Roi du 14 novembre dernier, dont ci-joint copie, qui étend aux communes et aux établissements de bienfaisance les dispositions essentielles de celle du 4 décembre 1836, sur les formes à suivre dans les adjudications et marches à passer au compte de l'État.

Les réglements suivis jusqu'à ce jour laissaient à désirer sur plusieurs points, notamment en ce qu'à l'exception des réparations de simple entretien dont la dépense n'excédait pas mille francs, ils assujettissaient à la formalité de l'adjudication publique tous les travaux, sans distinction, quelle qu'en fût la nature ou l'importance; ce qui, dans beaucoup de cas, entraînait des difficultés et des retards très-préjudiciables aux intérêts de l'administration.

L'action de l'autorité locale manquait trop souvent aussi de la liberté nécessaire, et il était indispensable de lui laisser plus de latitude.

Sous ces rapports principaux, la

(1) Une autre circulaire du 14 février 1839 a prescrit, en outre, aux préfets d'envoyer, dans les trois premiers mois de chaque année, un état des marchés passés en exécution de l'ordonnance du 14 novembre 1837. (*Note du Rédacteur.*)

nouvelle ordonnance introduit, dans cette branche du service public, des améliorations que vous apprécierez facilement.

Le mode d'adjudication avec publicité et concurrence est maintenu en principe par l'article 1er; quelques exceptions sont indiquées dans l'article 2 : elles se justifient d'elles-mêmes.

En autorisant les administrations municipales et hospitalières à traiter, de gré à gré, pour les travaux et fournitures dont la dépense n'excédera pas 3,000 francs, le nouveau règlement a eu principalement pour but de faciliter la prompte exécution des ouvrages d'entretien, ou des réparations d'urgence qu'exigent les édifices communaux, ou les bâtiments de service, et qui, en général, dépassent rarement cette somme.

L'acquisition des objets qui se fabriquent par les seuls porteurs de brevets d'invention, ou de ceux qui n'ont qu'un possesseur unique, de même que la confection des ouvrages d'art et de précision, ne saurait, non plus, avoir lieu par adjudication au rabais.

Les fabrications et fournitures faites à titre d'essai, ainsi que l'achat des matières tirées des lieux de production où elles doivent être choisies et livrées sans intermédiaire, sont encore et nécessairement exemptes de la formalité de l'adjudication.

A l'égard des fournitures et travaux qui n'auraient pu être adjugés faute d'offres acceptables, l'administration locale demeure également autorisée à traiter de gré à gré, sauf à se renfermer dans un *maximum* de prix ou dans un *minimum* de rabais qui aura été fixé d'avance (1). Au surplus, cette difficulté se présente rarement, lorsque les devis estimatifs ont été soigneusement rédigés et les ouvrages évalués selon les cours du pays : c'est un soin qu'il importe de recommander aux administrations municipales et hospitalières, ainsi qu'aux architectes qu'elles emploient.

Enfin, dans les cas d'urgence absolue et dûment constatée, l'autorité est encore dispensée de procéder par voie d'adjudication. Mais vous concevrez, monsieur le préfet, qu'il ne faut user qu'avec beaucoup de réserve d'une faculté dont l'abus n'irait à rien moins qu'à rendre superflues les garanties dont l'intérêt des communes et des établissements charitables veut que les marchés publics soient entourés. Vous examinerez avec attention les circonstances qui motive-

(1) Un exemple est nécessaire pour bien faire comprendre ce qu'on entend par un *maximum de prix* et un *minimum de rabais*, qui ne sont au fond que l'expression différente d'une même chose. Ainsi, que sur un devis montant à 30,000 fr., l'administration municipale croie pouvoir obtenir une réduction d'un dixième, c'est-à-dire de 3,000 fr., elle devra déclarer, dans un paquet cacheté qui sera déposé sur le bureau au commencement de la séance, que l'adjudication ne sera pas tranchée si le rabais offert par la soumission la plus basse n'est pas au moins de 10 pour 100, ou bien si l'offre excède 27,000 fr. 10 pour 100 représentent ici le minimum de rabais et 27,000 fr. le maximum de prix; ce qui revient toujours à opérer une réduction de 3,000 fr. sur le montant de l'évaluation. (*Note du Rédacteur.*)

On a élevé la question de savoir si c'était au maire seul ou au bureau à fixer le maximum de prix ou le minimum de rabais. Or, l'art. 16 de la loi municipale veut que le maire soit assisté, dans les adjudications publiques, de deux membres du conseil municipal désignés d'avance, avec la mission d'aider ce fonctionnaire dans la solution des difficultés qui peuvent s'élever *sur les opérations préparatoires*, et qui doivent être résolues de concert, séance tenante.

Évidemment, selon l'esprit de cette disposition, la fixation du rabais au-dessous duquel les offres ne peuvent être acceptées fait partie des opérations préparatoires dont parle la loi : c'est donc de concert entre le maire et les deux conseillers assistants qu'elle doit être établie. Il faut considérer d'ailleurs que dans toutes les mesures qui touchent aux intérêts financiers des communes, les maires n'ont qu'un droi de proposition subordonné au vote du conseil municipal et que, dans le cas qui se présente, la fixation d'un prix d'adjudication intéressant directement les finances de la ville, l'intervention des conseillers municipaux délégués serait conforme à la nature des choses quand elle ne résulterait pas des termes mêmes de la loi. (*Le ministre de l'intérieur au préfet des Bouches-du-Rhône*, 21 décembre 1838.)

raient une semblable exception, et vous ne me proposeriez de l'autoriser qu'autant qu'il vous serait clairement démontré que les délais d'une adjudication porteraient un préjudice réel à la commune ou à l'établissement.

Cette règle de prudence et de bonne administration devra être également observée à l'égard des dispenses d'adjudication que vous êtes appelé à autoriser vous-même, monsieur le préfet, dans le cas où les marchés ne doivent pas dépasser la somme de 3,000 francs. Vous veillerez d'abord à ce qu'un même travail ou une même fourniture ne soit pas divisée dans des devis ou des marchés partiels dont chacun serait inférieur à 3,000 francs, tandis qu'ils se rattacheraient à une dépense plus considérable dans son ensemble. Ce moyen détourné d'échapper à la formalité de l'adjudication, ne compromettrait pas moins les administrations communales ou hospitalières, que l'autorité préfectorale qui y aurait donné son assentiment. Pour vous guider dans l'exercice de la faculté qui vous est accordée par le § 1er de l'article 2 de l'ordonnance, ne perdez jamais de vue, monsieur le préfet, que l'adjudication est la règle, que le traité à l'amiable ne doit être que l'exception; exception qu'il faut restreindre autant que possible aux cas où les enchères offriraient de véritables inconvénients. Dans les cas douteux, vous feriez sagement de m'en référer.

Un autre point sur lequel l'ordonnance a dû s'en rapporter à la prudence des administrations locales, est celui qui est prévu par l'art. 3, et où les objets à mettre en adjudication ne pouvant être, sans inconvénient, livrés à une concurrence illimitée, l'autorité reste libre de choisir les entrepreneurs les plus dignes de confiance, quand ils produisent d'ailleurs des attestations valables de leur capacité. Cette disposition pourra recevoir son application à l'égard de certains travaux qui exigent une grande perfection de main-d'œuvre ou des connaissances spéciales de la part de l'entrepreneur, ou bien encore lorsqu'il s'agira de la restauration de quelque édifice intéressant sous le rapport de l'art, ou comme monument historique; caractères que l'on rencontre souvent dans de simples églises de village.

L'art. 5 du décret du 10 brumaire an XIV avait dispensé de la formalité de l'adjudication les travaux de réparations ordinaires et de simple entretien, dont la dépense n'excédait pas mille francs, sauf approbation du préfet, à moins que la dépense n'allât pas au-dessus de trois cents francs. Ces dispositions sont virtuellement maintenues par la nouvelle ordonnance. Ainsi, les administrations locales continueront à jouir de la faculté de faire exécuter par économie sur les crédits ouverts à leur budget, et sans autre autorisation préalable du préfet, les réparations de simple entretien dont la dépense ne dépassera pas trois cents francs.

Aux termes de l'art. 4, les cahiers des charges devront déterminer exactement les garanties qui seront exigées des adjudicataires. Il s'agit ici principalement de la nature et de la valeur du cautionnement, dont l'article 5 impose aux receveurs l'obligation d'assurer la réalisation.

Ces cautionnements peuvent être de deux espèces: l'un, que l'on exige quelquefois des concurrents avant l'adjudication, pour être admis aux enchères, est un dépôt de garantie qui a principalement pour objet de donner à l'administration l'assurance que l'adjudicataire qui se présente veut faire des offres sérieuses, et de répondre, en tout cas, des résultats de la folle enchère à laquelle il pourrait être nécessaire de recourir.

Ce dépôt de garantie n'est pas, au surplus, indispensablement stipulé dans toutes les adjudications. C'est aux administrations à juger, suivant l'importance des marchés ou des travaux, s'il convient ou non d'en faire une condition du cahier des charges, pour l'admission aux enchères.

L'autre a tous les caractères du cautionnement; il est destiné à garantir les faits de l'adjudicataire, pendant toute la durée de ses opérations.

Dans le premier cas, le dépôt de ga-

rantie ne pouvant être l'objet que d'un versement provisoire, puisqu'après l'adjudication tranchée, il doit être restitué aux soumissionnaires, il paraîtrait convenable de stipuler qu'il sera reçu à la caisse municipale ou hospitalière, qui en demeurera comptable.

Il pourrait en être de même du cautionnement fourni par l'adjudicataire, pour sûreté de ses engagements, s'il a été stipulé en numéraire. Mais, pour que les fonds du cautionnement puissent produire intérêt, et en même temps pour ne pas les confondre avec ceux du service courant des caisses des communes ou des établissements charitables, ils devraient être versés en compte courant au trésor public, comme les fonds libres de ces caisses.

Cette disposition exigera les mesures suivantes :

1° Les administrations auront soin de ne stipuler dans leurs cahiers de charges, pour les cautionnements fournis en numéraire, qu'un intérêt de 3 pour cent, afin de n'avoir pas à payer aux titulaires une somme plus considérable que celle qu'elles toucheront elles-mêmes du trésor.

2° Le receveur devra faire dans ses écritures, à S/C de placement au trésor public, la distinction des sommes provenant des fonds propres à la commune, et de celles qui proviennent des cautionnements dont il s'agit. Ces dernières ne pourront jamais être retirées du trésor qu'après réception des travaux et liquidation des comptes des entrepreneurs, et sur une autorisation spéciale du préfet.

Quand les cautionnements seront fournis en rentes sur l'État, les inscriptions seront remises au trésor public, comme il a été réglé pour les cautionnements des receveurs d'hospices par la circulaire du 16 septembre 1830; s'il s'agit d'un dépôt de garantie, l'affectation des rentes aura lieu dans les mêmes formes; seulement l'acte de dépôt sera passé avec les maires des communes ou avec les administrateurs des établissements, et les inscriptions de rentes seront remises provisoirement entre les mains des receveurs.

Avant le jour de l'adjudication, une expédition du cahier des charges devra être adressée par l'administration locale au receveur des finances de l'arrondissement, conformément à l'art. 5 de l'ordonnance du 17 septembre 1837, afin que ce comptable supérieur puisse veiller à ce que les fonds des cautionnements lui soient immédiatement versés pour le placement en être fait au trésor, et que les inscriptions de rentes lui soient remises en dépôt, s'il juge cette remise utile à sa responsabilité; et toutes les fois que les adjudications devront être passées au chef-lieu d'arrondissement, le cahier des charges devra stipuler que les dépôts de garantie et les cautionnements seront versés directement pour le compte des communes et des établissements à la caisse du receveur des finances.

Enfin, lorsque ces garanties seront l'objet d'une hypothèque, l'inscription sera prise au nom des administrations intéressées. Il sera, dans ce cas, convenable de stipuler que les immeubles seront libres de tous priviléges et hypothèques, et de veiller à ce qu'il en soit régulièrement justifié.

Dans ces différents cas, c'est au receveur qu'est imposé le soin d'assurer la réalisation des cautionnements. C'est une obligation qui résulte naturellement pour lui de l'arrêté du 19 vendémiaire an XII, qui charge ces comptables, sous leur responsabilité personnelle, de veiller à la conservation des droits des communes et établissements dont ils gèrent les revenus, et de requérir les inscriptions hypothécaires.

Cette disposition se concilie naturellement avec celle de l'art. 16 de la loi du 18 juillet 1837, qui veut que le receveur soit appelé à toutes les adjudications.

Une copie, et, s'il est nécessaire, une expédition en forme du procès-verbal d'adjudication et du cahier des charges sera remise à ce comptable, à l'effet d'assurer, en ce qui le concerne, l'exécution des engagements de l'adjudicataire.

Quant à la quotité même des cautionnements à exiger des soumission-

naires, il est en général d'usage d'en fixer le taux au vingtième du prix d'adjudication, proportion admise pour les entreprises de travaux des ponts et chaussées, soit en argent, soit en inscriptions de rentes ou en immeubles libres d'hypothèques. Ces conditions pourront continuer d'être imposées, sauf les exceptions que l'espèce et l'importance des ouvrages sembleraient comporter; une entière latitude est laissée, sur ce point, à l'autorité administrative locale.

Le cahier des charges devra déterminer aussi l'action que l'administration, en cas d'inexécution des engagements contractés par l'entrepreneur, exercera sur ces garanties.

Quant à la compétence pour le jugement des contestations qui pourraient intervenir, je crois devoir faire ici une observation qui m'est suggérée par l'examen des divers cahiers des charges qui ont été mis sous mes yeux. Plusieurs administrations sont dans l'usage de stipuler une clause par laquelle l'entrepreneur s'engage, en cas de contestation, à être jugé par voie administrative. Le moindre inconvénient de cette clause est d'être absolument sans valeur. Les parties n'ayant pas le pouvoir de se choisir des juges, si la contestation tombe, par son objet, sous la juridiction du conseil de préfecture, la stipulation qui le déclare est superflue; dans le cas contraire, elle est nulle. Il convient donc de ne rien stipuler dans le cahier des charges en ce qui regarde l'autorité qui devra connaître des contestations entre les administrations et les adjudicataires. On évitera, par cette réserve, d'engager les parties dans de fausses procédures, et ce sera rester dans une voie plus régulière que d'attendre que la contestation soit née et que le caractère puisse en être bien connu, pour décider à quel tribunal elle doit être soumise, parce qu'en effet la compétence ne peut se déterminer que par la nature même de la difficulté.

J'appelle votre attention particulière, monsieur le préfet, sur le 2e paragraphe de l'art. 4, qui veut que le cahier des charges stipule que tous les travaux exécutés en dehors des autorisations régulières resteront à la charge personnelle des entrepreneurs. Cette disposition ne fait que confirmer les prescriptions des précédentes instructions ministérielles sur la matière, notamment de celles des 5 août 1828 et 26 mars 1831.

Il importe, en effet, pour qu'une semblable mesure n'ait rien d'injuste dans son exécution, que l'entrepreneur ait été préalablement averti, et qu'il sache bien à quoi il s'engage. Mais il faut aussi que l'architecte, sur qui porte la même responsabilité, ait également connaissance de ses obligations. Ainsi la clause portant que toute dépense supplémentaire non régulièrement autorisée restera à la charge de l'entrepreneur, expliquera que celui-ci aura son recours contre l'architecte qui aura dirigé les travaux, et qui devra, à cet effet, adhérer aux dispositions du cahier des charges. Il est essentiel, d'ailleurs, de spécifier que, par autorisation régulière, on entend la décision de l'autorité compétente, savoir : le ministre de l'intérieur, s'il s'agit de projets dont la dépense excède 30,000 francs pour les communes (art. 45 de la loi du 18 juillet 1837), et 20,000 francs pour les hospices; et le préfet dans les autres cas.

L'ordre du maire, fût-il appuyé d'une délibération du conseil municipal, ou de la commission administrative, ne serait point suffisant, attendu l'état de minorité des communes et des établissements charitables.

L'article 6 impose l'obligation de faire connaître, en publiant l'annonce d'une adjudication, le lieu où sera déposé le cahier des charges, celui où l'adjudication sera passée, et quelle autorité y procédera.

La loi du 18 juillet 1837, sur l'administration municipale, en chargeant les maires de passer les adjudications et marchés (*art.* 10), n'a pas laissé d'incertitude sur ce dernier point; mais on a élevé la question de savoir si, pour les travaux de quelque importance, intéressant une commune rurale, il fallait renoncer au bénéfice des règlements précédents,

qui autorisaient à faire adjuger au chef-lieu de la préfecture ou de la sous-préfecture, afin d'assurer, par une plus grande concurrence, des résultats plus avantageux.

Les termes de la loi étant formels, l'autorité municipale ne saurait être suppléée dans cette partie de ses fonctions; mais rien ne paraît s'opposer absolument à ce que, comme par le passé, l'adjudication, en pareil cas, soit effectuée au chef-lieu désigné, à charge par le maire de s'y transporter pour procéder à l'opération, accompagné de deux conseillers municipaux et du receveur de la commune (*article 16 de la même loi*). Quant aux travaux qui intéressent les hospices et autres établissements de charité, la loi précitée n'a pas d'application, et il continuerait à être procédé, en ce point, conformément au décret du 10 brumaire an XIV.

Il me reste peu de chose à ajouter à ces observations, monsieur le préfet; les articles 7, 8, 9 et 10 de l'ordonnance n'ont pas besoin de développements. Je crois inutile de vous recommander de veiller à ce que le maximum de prix, ou le minimum de rabais, qui doit être déterminé avant la mise en adjudication (*art. 7*), soit établi dans une juste proportion, afin, d'une part, de ne pas rendre l'opération nulle, en imposant aux offres des concurrents un chiffre trop élevé; de l'autre, d'assurer cependant, à l'administration, le bénéfice légitime qu'elle a droit d'attendre d'un rabais raisonnable.

Vous remarquerez aussi que, d'après l'article 10, votre approbation suffit pour valider l'adjudication et la rendre définitive : c'est un point que la circulaire du 5 août 1828 avait déjà réglé et sur lequel je n'insiste que parce que j'ai eu fréquemment occasion de rappeler que je n'avais plus à intervenir, une fois l'adjudication consentie, et qu'il suffisait qu'une copie du procès-verbal de l'opération me fût adressée *pour ordre*. Cette obligation subsiste toujours pour les projets dont l'examen reste dans les attributions du département de l'intérieur.

Telle sont, monsieur le préfet, les explications dont j'ai cru devoir accompagner l'envoi de l'ordonnance royale du 14 novembre 1837, afin de vous en faciliter, en tant que de besoin, l'application. Du reste, il demeure entendu que ce règlement est spécial aux adjudications et marchés de travaux et de fournitures, c'est-à-dire aux objets de dépense, et qu'il ne s'applique point aux opérations de recettes, telles que la passation des baux, les ventes de bois, les adjudications d'octroi, etc., pour lesquelles des règles particulières ont été tracées par des instructions qui doivent continuer d'être exactement suivies.

Dans le cas où de nouveaux éclaircissements vous paraîtraient nécessaires, je m'empresserais de résoudre les difficultés que vous croiriez devoir me soumettre (1).

---

(1) *Ordonnance du roi du 14 novembre 1837.*

Art. 1er. Toutes les entreprises pour travaux et fournitures au nom des communes et des établissements de bienfaisance, seront données avec concurrence et publicité, sauf les exceptions ci-après :

» 2. Il pourra être traité de gré à gré, sauf approbation par le préfet, pour les travaux et fournitures dont la valeur n'excédera pas 3,000 fr.

» Il pourra également être traité de gré à gré, à quelque somme que s'élèvent les travaux et fournitures, mais avec l'approbation du ministre de l'intérieur :

» 1° Pour les objets dont la fabrication est exclusivement attribuée à des porteurs de brevet d'invention ou d'importation;

» 2° Pour les objets qui n'auraient qu'un possesseur unique;

» 3° Pour les ouvrages et les objets d'art et de précision, dont l'exécution ne peut être confiée qu'à des artistes éprouvés;

» 4° Pour les exploitations, fabrications et fournitures qui ne seraient faites qu'à titre d'essai;

» 5° Pour les matières et denrées qui, à raison de leur nature particulière et de la

Circulaire contenant des observations sur la forme des budgets communaux, 18 octobre 1838 (1).

Monsieur le préfet, j'ai remarqué que les budgets communaux, fournis à l'appui des diverses demandes auxquelles ils doivent être annexés en vertu des instructions, sont souvent dressés d'une manière incomplète ou irrégulière. Les titres et chapitres n'y sont pas établis conformément aux modèles joints à la circulaire du 10 avril 1835. Quelques-uns présentent encore les recettes extraordinaires placées avant les recettes ordinaires, comme cela avait lieu dans les anciens modèles. Les dépenses n'y sont pas classées avec méthode. On voit figurer, dans quelques cadres imprimés, certains articles de dépense qui n'offrent pas suffisamment le caractère communal. Enfin, dans plusieurs préfectures, on a cru devoir suivre, pour le classement des dépenses, la distinction établie par la loi du 18

---

spécialité de l'emploi auquel elles sont destinées, doivent être achetées et choisies sur les lieux de production, ou livrées sans intermédiaires par les producteurs eux-mêmes;

» 6° Pour les fournitures ou travaux qui n'auraient été l'objet d'aucune offre aux adjudications, ou à l'égard desquels il n'aurait été proposé que des prix inacceptables : toutefois, l'administration ne devra pas dépasser le maximum arrêté conformément à l'article 7;

» 7° Pour les fournitures et travaux qui, dans les cas d'urgence absolue et dûment constatée, amenée par des circonstances imprévues, ne pourraient pas subir les délais des adjudications.

» 3. Les adjudications publiques relatives à des fournitures, à des travaux, à des exploitations ou fabrications qui ne pourraient être, sans inconvénient, livrés à la concurrence illimitée, pourront être soumises à des restrictions qui n'admettront à concourir que des personnes préalablement reconnues capables par l'administration, et produisant les titres justificatifs exigés par les cahiers des charges.

» 4. Les cahiers des charges détermineront et la nature et l'importance des garanties que les fournisseurs ou entrepreneurs auront à produire, soit pour être admis aux adjudications, soit pour répondre de l'exécution de leurs engagements. Ils détermineront aussi l'action que l'administration exercera sur ces garanties, en cas d'inexécution de ces engagements.

» Il sera toujours et nécessairement stipulé que tous les ouvrages exécutés par les entrepreneurs en dehors des autorisations régulières demeureront à la charge personnelle de ces derniers, sans répétition contre les communes ou les établissements.

» 5. Les cautionnements à fournir par les adjudicataires seront réalisés à la diligence des receveurs des communes et des établissements de bienfaisance.

» 6. L'avis des adjudications à passer sera publié, sauf les cas d'urgence, un mois à l'avance, par la voie des affiches et par tous les moyens ordinaires de publicité.

» Cet avis fera connaître : 1° Le lieu où l'on pourra prendre connaissance du cahier des charges; 2° les autorités chargées de procéder à l'adjudication; 3° le lieu, le jour et l'heure fixés pour l'adjudication.

» 7. Les soumissions devront toujours être remises cachetées en séance publique. Un *maximum* de prix ou un *minimum* de rabais arrêté d'avance par l'autorité qui procède à l'adjudication, devra être déposé cacheté sur le bureau à l'ouverture de la séance.

» 8. Dans le cas où plusieurs soumissionnaires auraient offert le même prix, il sera procédé, séance tenante, à une adjudication entre ces soumissionnaires seulement, soit sur de nouvelles soumissions, soit à l'extinction des feux.

» 9. Les résultats de chaque adjudication seront constatés par un procès-verbal relatant toutes les circonstances de l'opération.

» Les adjudications seront toujours subordonnées à l'approbation du préfet, et ne seront valables et définitives, à l'égard des communes et des établissements, qu'après cette approbation. »

(1) Nous avons rappelé, page 176 et suiv., les termes de la circulaire du 23 juin 1838 sur la propriété des églises et presbytères; ce qui nous dispense de la reproduire.

(*Note du Rédacteur.*)

juillet 1837, et qui n'a eu d'autre objet que de déterminer celles qui sont obligatoires, sans entendre rien prescrire, d'ailleurs, pour les formes de la comptabilité. L'administration reste dans le droit d'adopter, à cet égard, la classification qui lui paraîtra la plus commode et la plus convenable. Or, la division ancienne des dépenses en ordinaires et extraordinaires a paru offrir le plus d'avantages, et doit être maintenue.

Pour ramener l'uniformité et la régularité dans les budgets communaux, pour rendre plus facile leur examen, et, par suite, le jugement des comptes, j'ai cru utile d'arrêter un modèle à l'usage des communes dont le revenu est peu considérable, de celles, par exemple, qui ne sont pas justiciables de la Cour des comptes.

Le modèle ci-joint, conformément aux dispositions de la circulaire du 10 avril 1835, présente deux titres : *Recettes*, *Dépenses*. Chaque titre se divise en deux chapitres, le premier pour les *recettes* ou *dépenses ordinaires*, le deuxième pour les *recettes* ou *dépenses extraordinaires*. Les autorisations accordées après le réglement du budget, soit par des décisions spéciales en cas d'urgence, soit au moment de la clôture de l'exercice précédent, comme il est prescrit par les instructions, formeront, dans les comptes, le chapitre III de chaque titre, sous la dénomination de *Recettes* ou *Dépenses supplémentaires*.

Dans les budgets des grandes villes, le chapitre des dépenses ordinaires est subdivisé en sections ou paragraphes dans l'ordre suivant :

1. Frais d'administration.
2. Entretien des biens communaux, salubrité, sûreté, voirie.
3. Garde nationale.
4. Établissements de charité, pensions.
5. Instruction publique, beaux-arts.
6. Culte.
7. Fêtes publiques, dépenses imprévues.

Le modèle ci-joint, étant destiné aux communes d'une moindre importance, a été simplifié autant que possible. Il n'offre donc pas de subdivisions de chapitres ; mais on a eu soin de classer les dépenses dans un ordre qui répond aux subdivisions admises dans les grands budgets.

Un espace est réservé, à la suite de chaque chapitre, pour y inscrire à la main les articles, soit de recettes, soit de dépenses, qui, n'étant pas de nature à se présenter dans toutes les communes, n'ont pas dû être admis dans la nomenclature, mais qui peuvent intéresser certaines localités. En un mot, comme la nomenclature du modèle ci-joint n'a pas été limitative dans ma pensée, il va sans dire que les administrations municipales la compléteront elles-mêmes de tous les articles que comportera leur service.

Seulement, vous tiendrez exactement la main, monsieur le préfet, à ce qu'à l'avenir aucun cadre *imprimé* de budget ne soit conçu dans une autre forme et ne contienne d'autres énonciations que celles qui résultent du présent modèle. Vous refuserez d'admettre les formules qui seraient contraires à cette prescription.

(*Suit le modèle.*)

ARRONDISSEMENT
d

DÉPARTEMENT
d

BUDGET DE LA COMMUNE d
POUR L'EXERCICE 183 .

COMMUNE
d

TITRE 1er. — RECETTES. Population : Habitants.

NUMÉROS D'ORDRE	NATURE DES RECETTES.	RECETTES admises par le budget précédent	RECETTES PROPOSÉES par le conseil municipal.	RECETTES PROPOSÉES par le sous-préfet.	RECETTES admises par le préfet.	OBSERVATIONS.
	CHAPITRE Ier. RECETTES ORDINAIRES.					
	5 centimes additionnels ordinaires.					
	Attributions sur les patentes de l'année précédente.					
	——— sur amendes.					
	Droits d'octroi (produit brut).					
	Droits de locations des places aux halles, foires, marchés ou abattoirs.					
	Droits de pesage, mesurage, jaugeage, etc.					
	Maisons et usines communales (prix de ferme).					
	Biens ruraux communaux (prix de ferme).					
	Coupes ordinaires de bois.					
	Taxes affouagères et de pâturages.					
	Rentes sur l'État					
	Rentes sur particuliers et intérêts de capitaux placés.					
	Produits des concessions de terrains dans les cimetières.					
	Produits des expéditions des actes de l'état civil et des actes administratifs.					
	Intérêts de fonds placés à la caisse de service					
	Total des recettes ordinaires. . .					
	CHAPITRE II. RECETTES EXTRAORDINAIRES.					
	Aliénations d'immeubles.					
	——— de rentes ou capitaux.					
	Coupes extraordinaires de bois.					
	Imposit. extraordinaires. 1° pour salaires des gardes champêtres.					
	Imposit. extraordinaires. 2° pour l'instruction primaire. .					
	Imposit. extraordinaires. 3° pour les chemins vicinaux. .					
	Imposit. extraordinaires. 3° évaluation en argent des prestations en nature. .					
	Imposit. extraordinaires. 4° pour insuffisance des revenus ordinaires. dep. obligatoires. .					
	Imposit. extraordinaires. 4° pour insuffisance des revenus ordinaires. dep. facultatives. .					
	Emprunts.					
	Subventions.					
	Legs et donations.					
	Total des recettes extraordinaires. . .					
	RÉCAPITULATION.					
	Recettes ordinaires.					
	Recettes extraordinaires.					
	Total général des recettes. . . .					

TITRE II. — DÉPENSES.

NUMÉROS D'ORDRE.	NATURE DES DÉPENSES.	CRÉDITS alloués au budget précédent.	CRÉDITS PROPOSÉS par le conseil municipal.	par le sous-préfet.	CRÉDITS alloués par le préfet.	OBSERVATIONS.
	CHAPITRE Ier. DÉPENSES ORDINAIRES.					
	Traitement du secrétaire de la mairie.					
	Frais de bureau de la mairie.					
	Abonnement au Bulletin des lois.					
	Frais de registres de l'état civil.					
	Impressions à la charge des communes.					
	Confection et renouvellement des matrices générales.					
	Timbre des comptes et registres de la comptabilité communale.					
	Timbre des mandats de payement délivrés par le maire.					
	Remises du receveur municipal.					
	Traitement des appariteurs ou agents de police, et du tambour afficheur.					
	Salaire des gardes champêtres.					
	——— des gardes forestiers.					
	Frais de perception de l'octroi.					
	10 pour 0/0 du produit net de l'octroi.					
	Contributions des biens communaux.					
	Loyer et entretien de la maison commune.					
	Entretien de l'horloge.					
	——— des halles et marchés.					
	——— des aqueducs, fontaines, puits et mares.					
	——— des pavés.					
	——— des promenades publiques.					
	——— des pompes à incendie et accessoires.					
	Dépense de l'éclairage.					
	Enlèvement des boues.					
	Entretien des chemins vicinaux ordinaires.					
	——— de grande communication.					
	Loyer et entretien des corps de garde.					
	Chauffage et éclairage des corps de garde.					
	Entretien des caisses et des armes.					
	Frais de registres, papiers, contrôles, billets de garde, etc.					
	Contingent de la commune dans la dépense du jury de revision.					
	——— du bataillon cantonal.					
	Solde des tambours de la garde nationale.					
	Fonds accordés aux hospices.					
	Bureau de charité.					
	Atelier de charité.					
	Pensions de retraite.					

Suite du TITRE II. — DÉPENSES.

NUMÉROS D'ORDRE.	NATURE DES DÉPENSES.	CRÉDITS alloués au budget précédent.	CRÉDITS PROPOSÉS par le conseil municipal.	CRÉDITS PROPOSÉS par le sous-préfet.	CRÉDITS alloués par le préfet.	OBSERVATIONS.
	Suite du CHAPITRE Ier.					
	Traitement et logement des instituteurs. .					
	——— des institutrices. . .					
	Location et entretien des maisons d'école.					
	Supplément de traitement de l'instituteur.					
	Prix, achat de livres, etc.					
	Logement des ministres du culte.					
	Traitement des vicaires.					
	Supplément de traitement aux curés et desservants.					
	Loyer des églises et presbytères.					
	Achat et entretien d'objets relatifs au culte.					
	Fêtes publiques.					
	Dépenses imprévues.					
	Total des dépenses ordinaires.					
	CHAPITRE II. DÉPENSES EXTRAORDINAIRES.					
	Intérêts d'emprunts.					
	Constructions et travaux neufs.					
	Acquisition d'immeubles.					
	Acquisition de rentes et remploi de capitaux					
	Total des dépenses extraordinaires. . .					

RÉCAPITULATION.

	Dépenses ordinaires.					
	Dépenses extraordinaires.					
	Total général des dépenses.					

RÉCAPITULATION GÉNÉRALE.

	SUIVANT LES PROPOSITIONS du conseil municipal.	du sous-préfet.	SUIVANT la décision du préfet.	OBSERVATIONS.
Recettes ordinaires et extraordinaires..				
Dépenses ordinaires et extraordinaires..				
Résultat { en excédant...........				
Résultat { en déficit.............				

Le présent budget présenté par nous maire et membres du conseil municipal de la commune d réunis en session ordinaire, conformément à la loi.

A , le 183 .

Vu par le sous-préfet de l'arrondissement d qui propose de fixer les recettes et les dépenses de la commune d pour l'exercice 183 , aux sommes portées dans la 3e colonne de chacun des états ci-dessus.

A , le 183 .

Le préfet du département d arrête le budget ci-dessus de la commune d pour l'exercice 183 , savoir :
En recette, à la somme d
En dépense, à celle de
et autorise le maire de cette commune à délivrer des mandats sur le percepteur receveur municipal jusqu'à concurrence des allocations portées dans la 4e colonne de l'état des dépenses, sans pouvoir excéder ces allocations, ni disposer de la somme restant libre, qu'après en avoir obtenu l'autorisation sur une demande délibérée en conseil municipal.

A le 183 .

Circulaire faisant suite à celle du 31 décembre 1836 sur le payement des taxes d'affouage, 10 janvier 1839.

Monsieur le préfet, ma circulaire du 31 décembre 1836, relative au recouvrement des taxes d'affouage au profit des communes, et dont les dispositions avaient été concertées avec M le ministre des finances, a donné lieu à des observations de la part de l'administration forestière. Il lui a paru que l'obligation où seraient les gardes forestiers de faire eux-mêmes la délivrance des lots nuirait à la conservation générale des bois, parce qu'on profiterait du moment où ils seraient occupés de ce soin pour commettre des délits sur les points éloignés du lieu des coupes. Elle a fait remarquer, d'ailleurs, qu'un seul garde surveillant quelquefois les bois de plusieurs communes, il lui serait impossible, lorsqu'il aurait dans son arrondissement un certain nombre de coupes simultanées, d'être *facteur* de chacune de ces coupes et d'empêcher les habitants d'enlever leurs portions d'affouage pendant le délai d'un à deux mois que dure la vidange.

Par suite de ces observations, qu'il a jugées fondées, M. le ministre des finances, revenant sur son premier avis, a exprimé le désir que la circulaire du 31 décembre 1836 fût modifiée, en ce sens que les entrepreneurs responsables des coupes seraient substitués aux gardes forestiers pour la délivrance des lots d'affouage et la garantie du payement de la taxe, et que leurs obligations à ce sujet feraient partie des conditions exprimées dans les cahiers des charges de l'exploitation des coupes.

Le concours des gardes forestiers étant jugé impossible dans les cas les plus fréquents, il m'a paru qu'à défaut de ces agents on peut trouver encore un utile concours dans la responsabilité des entrepreneurs des coupes ; c'est pourquoi, après m'en être entendu avec M. le ministre des finances, j'ai arrêté les dispositions suivantes.

1° Dès qu'il aura homologué le rôle d'affouage, le préfet le transmettra au receveur municipal, par l'intermédiaire du receveur des finances de l'arrondissement. Le receveur municipal délivrera à chaque ayant droit l'extrait qui le concernera, et où sera indiqué le délai du payement de la taxe. Ce délai, déterminé par l'arrêté d'homologation, sera fixé de manière que tous les bois délivrés ou vendus puissent être enlevés avant l'expiration du terme des vidanges fixé par le cahier des charges.

2° Nul habitant ne pourra enlever sa portion d'affouage qu'en présence de l'entrepreneur de la coupe, qui n'y devra consentir que sur la représentation de la quittance de la taxe délivrée par le receveur municipal, et du permis du maire apposé au dos de cette quittance, ou d'après l'état nominatif mentionné ci-après.

3° A l'expiration du délai fixé, le receveur municipal transmettra à l'entrepreneur de la coupe l'état visé, par le maire, tant des habitants en retard de se libérer que de ceux qui auront acquitté la taxe, et cet entrepreneur demeurera personnellement responsable, envers la commune, du payement des lots qui auraient été enlevés avant le payement, à moins qu'il n'ait fait constater cet enlèvement, dans le délai de trois jours, par des procès-verbaux réguliers, et qu'il ne les ait envoyés immédiatement au receveur municipal. Celui-ci devra alors diriger contre les débiteurs les poursuites autorisées par l'article 44 de la loi du 18 juillet 1837.

4° Les portions d'affouage non enlevées faute de payement de la taxe seront, à la diligence du receveur municipal, mises en vente séparément par le maire, dans la forme des adjudications publiques, mais seulement jusqu'à concurrence du montant des taxes non acquittées et des frais de vente. Le surplus sera délivré aux habitants auxquels ces mêmes portions auraient été attribuées.

Il importe, au reste, pour atténuer

la cause la plus ordinaire de l'abus auquel il s'agit d'obvier, de veiller à ce que les taxes d'affouage ne soient pas trop élevées. En principe, elles doivent servir seulement au payement des frais inhérents aux bois, et ce n'est que dans le cas d'une extrême nécessité que les communes peuvent les accroître pour subvenir à d'autres dépenses. Vous devriez donc, monsieur le préfet, toutes les fois que ces taxes vous paraîtraient excéder de justes bornes, surseoir à l'approbation à laquelle les soumet l'article 44 de la loi du 18 juillet 1837, et m'en référer pour me mettre à même de vous donner telles instructions qu'il appartiendrait d'après les circonstances particulières de chaque espèce

On a demandé, relativement à la disposition du même article 44 portant que les taxes communales seront perçues suivant les formes établies pour le recouvrement des contributions publiques, 1° si les réclamations formées par les habitants compris au rôle d'affouage, de dépaissance, etc, à l'effet d'obtenir la modération ou la décharge de leur taxe, devront être portées devant le conseil de préfecture, et préalablement instruites par les agents des contributions directes; 2° si les mêmes agents seront désormais chargés de la confection de ces rôles, qui, jusqu'à présent, ont été préparés par les maires; 3° enfin si les quittances des taxes excédant la somme de dix francs pourront être délivrées sur papier non timbré.

La négative ne saurait être douteuse sur les deux premières questions. Les taxes assises sur la jouissance des biens communaux n'étant pas un impôt proprement dit, mais une redevance plus ou moins légère, destinée principalement à couvrir les charges inhérentes à ces biens, il n'y aurait aucun motif pour faire confectionner les rôles, ni pour instruire et juger les demandes en modération ou en décharge, dans les mêmes formes que s'il s'agissait de contributions publiques. L'assimilation établie par l'art. 44 de la loi du 18 juillet 1837 doit être restreinte aux poursuites à exercer contre les débiteurs des taxes qui seraient en retard ou qui refuseraient de les acquitter

Ainsi les maires continueront, comme par le passé, à dresser les rôles de répartition, conformément aux délibérations municipales approuvées par vous, suivant les dispositions combinées des art. 17, 18 et 44 de la loi du 18 juillet 1837. Il est inutile sans doute d'ajouter que, d'après le même principe de distinction entre ces sortes de taxes et les contributions publiques, le payement doit en être effectué intégralement et non par douzièmes.

Quant aux quittances de ces taxes qui excéderaient dix francs, des doutes s'étaient élevés sur l'obligation de les soumettre à la formalité du timbre; mais le conseil d'État, auquel la question a été soumise, ayant émis un avis affirmatif, j'ai cru devoir l'adopter avec d'autant moins de difficulté, qu'au moyen de l'état nominatif indiqué ci-dessus les habitants ne seront pas nécessairement contraints de supporter cette charge, s'ils préfèrent se passer de quittance, comme ils en ont le droit.

Telles sont, monsieur le préfet, les modifications dont la circulaire du 31 décembre 1836 a paru susceptible. Je vous prie de les porter à la connaissance des administrations municipales des communes forestières de votre département Vous y joindrez telles observations particulières que vous jugeriez nécessaires pour en assurer l'exécution, après vous être concerté avec MM. le receveur général des finances et le conservateur des forêts, auxquels M. le ministre des finances doit aussi donner ses instructions en ce qui le concerne

Circulaire sur l'exécution de l'article 18 *de la loi municipale*, 13 mars 1839.

Monsieur le préfet, j'ai l'honneur de vous adresser un exemplaire de l'ordonnance royale du 18 décembre dernier, qui prescrit des formalités d'annonces et de publications, pour l'exécution de l'art. 18 de la loi du 18 juillet 1837, relativement aux réclamations que les parties intéressées peuvent élever contre les délibérations prises par les conseils municipaux, sur l'un des objets énumérés dans l'article 17 de la même loi.

Le but de cette mesure est facile à comprendre. L'art. 17 de la loi sur l'administration municipale ayant investi les conseils municipaux du droit de régler les conditions des baux d'une certaine durée, ainsi que le mode de jouissance et la répartition des fruits des biens communaux, sauf la faculté donnée aux préfets, par l'art. 18, d'annuler leurs délibérations sur la réclamation de toute partie intéressée, il importait d'empêcher que cette voie de recours ne devînt illusoire. Or c'est ce qui serait arrivé dans un grand nombre de cas, sans les avertissements prescrits par l'ordonnance ci-jointe, puisque, les délibérations municipales n'étant pas publiques, les habitants auraient pu en ignorer l'objet, jusqu'au moment où elles seraient devenues exécutoires.

Ainsi, pour assurer l'effet d'une précaution qui est tout à fait dans l'esprit de la loi sur l'administration municipale, vous devez inviter MM. les sous-préfets de votre département à ne délivrer le récépissé mentionné en l'art. 18 de cette loi qu'autant que les délibérations des conseils municipaux seront accompagnées d'un certificat du maire, constatant l'accomplissement de la formalité prescrite par l'art. 1er de l'ordonnance royale du 18 décembre 1838.

Vous remarquerez que cet article ne détermine pas la forme de l'avertissement à donner aux habitants. On a voulu laisser aux administrations municipales la liberté de suivre, à cet égard, l'usage adopté dans chaque localité. Mais MM. les sous-préfets devront veiller à ce que la publicité des annonces soit réelle et complète.

Au surplus, il n'est point dérogé aux règles préexistantes, touchant les formalités d'annonces et de publications des baux des biens des communes, établies par la loi du 11 février 1791, l'arrêté du 7 germinal an IX, l'ordonnance royale du 7 octobre 1818, et la loi du 25 mai 1835. La nouvelle disposition sera donc plus particulièrement utile en matière de répartition de fruits et de changement de mode de jouissance, pour lesquels la législation antérieure ne prescrivait point des publications préalables. C'est, en effet, sur les actes de cette nature que vous devez fixer principalement votre attention, puisque, à l'égard des baux, outre les formalités rappelées ci-dessus, qui en garantissent la publicité, l'exécution n'en peut avoir lieu, aux termes de l'art 47 de la loi du 18 juillet 1837, qu'après votre approbation (1).

Ordonnance du roi du 18 décembre 1838.

« Louis-Philippe, etc.

» Vu les articles 17 et 18 do la loi du 18 joillet 1837, sur l'administration municipale ; l'article 25 de la loi du 21 mars 1831, sur l'organisation municipale :

» Considérant que les délibérations prises par les conseils municipaox sur un des objets énoncés dans l'article 17 de la loi du 18 juillet 1837 peuvent, d'après l'art. 18 do la mêmo loi, être annulées par le préfet sur la réclamation de tooto partio intéressée; qoe, dès lors, il importe d'assorer l'exécution de ce dernior article par un réglement général,

» Notro conseil d'état entendu, noos avons ordonné et ordonnons co qui suit :

» Art. 1er. Toutes les fois que les conseils mnnicipaux auront pris une délibération

***Extrait d'une instruction concernant les remises des receveurs des communes et des établissements de bienfaisance sur les intérêts des fonds placés au trésor public*, 15 avril 1839.**

M. le ministre des finances a appelé mon attention sur la nécessité de ramener l'uniformité dans cette partie du service de la comptabilité communale, et, d'accord entre nos deux départements, il a été résolu, pour faire droit aux demandes des receveurs, que le paragraphe 8 de la page 47 de l'instruction de septembre 1824 serait remplacé par la rédaction suivante :

La recette des fonds réintégrés par la caisse du trésor ne peut donner lieu à aucune remise en faveur des comptables ; il n'en est alloué que sur les intérêts produits par le placement de ces fonds.

Il a paru convenable que cette décision eût son effet à l'égard de toutes les gestions dont les comptes ne sont pas encore jugés, puisqu'il s'agit moins d'une disposition nouvelle quo d'une interprétation plus saine des réglements antérieurs qui ont déterminé les remises des receveurs municipaux

Enfin, cette nature de recette a paru devoir être classée parmi les recettes ordinaires (voir le modèle de budget communal annexé à la circulaire du 18 octobre 1838); d'où il suit que les receveurs qui jouissent de remises et non d'un traitement fixe ont droit, sur lo montant desdits intérêts, aux remises qu'ils perçoivent pour toutes les autres recettes ordinaires.

***Instruction relative à la limite des obligations des communes dont les ressources ordinaires peuvent suffire aux besoins du service vicinal*, 30 avril 1839.**

Monsieur le préfet, des doutes se sont élevés dans quelques départements sur l'étendue des obligations qui résultent de la loi du 21 mai 1836, pour les communes *dant les revenus peuvent suffire à paurvoir à la dépense de construction ou d'entretien des chemins vicinaux, soit de petite, soit de grande communication.*

Ces doutes portent surtout sur les limites dans lesquelles l'autorité supérieure aurait le droit d'inscrire cette dépense d'office au budget communal, lorsque le conseil municipal au-.

---

réglant l'un des objets énoncés dans l'article 17 de la loi do 18 juillet 1837, le maire devra, avant de la transmettre au sous-préfet, avertir les habitants, par la voie des annonces et publications usitees dans la commune, qu'ils peuvent se présenter à la maison commune pour prendre connaissanee de ladite délibératiou, conformémeot à l'article 25 de la loi du 21 mars 1831.

» Art. 2. L'accomplissement de eette formalité devra être constaté par uu certificat du maire, qui sera joint à la délibération transmise au sous-préfet ».

Une question s'est élevée touchant la publicité des séances des conseils municipaux. Il s'agissait de l'exécution de l'article 29 de la loi municipale portant que les débats de ces conseils ue peuvent être publiés officiellement qu'avec l'approbation de l'autorité supérieure. Quelques préfets ont demandé des explications sur le sens des mots *débats* et *autorité supérieure.*

Ou doit entendre par débats, a répondu le ministre de l'Intérieur, les discussions qui ont précédé la délibération, les documents et les incidents qui s'y rattachent et sur lesquels elle est intervenue. Quant à l'autorité qui doit prononcer, si, comme il arrive le plus souvent, la délibération porte sur les intérêts financiers de la commnne, ce sera l'autorité appelée par l'article 33 de la loi à regler le budget; c'est-à-dire le préfet ou le ministre de l'intérieur, selou que le revenu communal est inferieur ou supérieur à 100,000 francs. Que si la qoestion avait un iuterêt général et que la délibération pût avoir un but ou un résoltat politique, le préfet devrait en référer au ministre dans tous les cas. (*Lettre au préfet de la Meurthe*, 26 février 1838.)

raît refusé d'y pourvoir. Des maires et des conseils municipaux ont prétendu que, dans ce cas, l'autorité supérieure doit se renfermer dans les limites posées par les articles 2, 5 et 8 de la loi précitée, c'est-à-dire que le crédit à inscrire d'office au budget ne peut pas dépasser l'*équivalent* de trois journées de prestation et de 5 centimes spéciaux, s'il s'agit de l'ensemble du service vicinal, ou de deux journées de prestation et des 2/3 des 5 centimes, s'il s'agit du service spécial des chemins vicinaux de grande communication.

Cette prétention, monsieur le préfet, repose sur une interprétation erronée des différents articles de la loi du 21 mai 1836, et sur l'oubli de la corrélation de cette loi avec la législation relative aux dépenses communales.

En effet, l'article 1er de la loi du 21 mai 1836 déclare, en principe, que *les chemins vicinaux légalement reconnus sont à la charge des communes ;* ainsi la dépense des chemins vicinaux est rangée par cette disposition au nombre des dépenses *obligatoires* des communes.

Si toutes les communes du royaume avaient eu dans leurs revenus ordinaires des ressources suffisantes pour pourvoir à l'établissement et à l'entretien des chemins vicinaux, cette simple déclaration de principe eût suffi ; les règles générales sur les dépenses des communes se seraient appliquées à une dépense qu'une loi spéciale venait de déclarer obligatoire.

Mais telle n'est pas la situation financière de la majorité des communes ; aussi le législateur a-t-il dû les diviser en deux catégories distinctes : 1° celles qui peuvent pourvoir à la dépense du service vicinal sur leurs ressources ordinaires ; 2° celles dont les ressources ordinaires ne peuvent suffire à cette dépense. Cette distinction se trouve clairement établie, et par l'article 2 et par le 4e paragraphe de l'article 8 de la loi du 21 mai 1836.

Pour les communes de la seconde catégorie, celles dont les ressources ordinaires ne peuvent suffire à la dépense du service vicinal, le législateur a établi d'une manière précise, dans l'article 2, de quelle manière il serait suppléé à cette insuffisance ; il a posé, également dans le même article, les limites dans lesquelles devait être renfermé le vote des ressources spéciales qu'il venait de créer ; il a posé, dans l'article 8, une semblable limite aux obligations des communes en ce qui concerne particulièrement le service des chemins vicinaux de grande communication ; enfin, par l'article 5, il a donné aux préfets le droit d'imposer d'office ces mêmes ressources spéciales dans le cas où des conseils municipaux s'abstiendraient de remplir leurs obligations.

Ainsi, pour les communes dont les ressources ordinaires ne peuvent suffire à la dépense du service vicinal, les règles tracées par la loi du 21 mai 1836 sont complètes ; elles sont précises : aussi aucune contestation ne s'est élevée sur ce point.

Quant aux communes de la première catégorie, celles qui peuvent pourvoir à la dépense du service vicinal sur leurs ressources ordinaires, le législateur s'est borné à déclarer, comme principe, dans les articles 2 et 8 de la loi, que c'était sur ces ressources qu'elles devaient pourvoir aux besoins de ce service ; mais, ni dans ces articles, ni dans aucune partie de la loi précitée, le législateur ne s'est expliqué sur les limites des obligations de ces communes, ou sur les moyens de les contraindre à remplir ces obligations.

Serait-il possible de conclure de ce silence que l'autorité supérieure soit laissée dépourvue, vis-à-vis des communes ayant des ressources ordinaires suffisantes, des moyens de coercition qui lui ont été donnés par la loi du 21 mai 1836 à l'égard des communes qui n'ont pas de ressources ordinaires suffisantes, et qui doivent y suppléer par des ressources spéciales ? Une semblable conséquence ne saurait sans doute être invoquée sérieusement, et force est de reconnaître que ce que l'autorité supérieure peut faire à l'égard de ces dernières communes, elle le peut, à plus forte rai-

son, à l'égard des communes de la première catégorie, de celles dont la situation financière leur permet de pourvoir à la dépense du service vicinal. Si le législateur n'a pas posé, dans la loi du 21 mai 1836, les règles applicables à ces communes, c'est qu'il lui suffisait de déclarer, comme principe, qu'elles devaient considérer la dépense du service vicinal comme obligatoire; les règles générales en matière de dépenses communales viennent ensuite suppléer au silence de la loi du 21 mai 1836. C'est donc dans la loi du 18 juillet 1837, sur l'administration municipale, que l'autorité supérieure doit chercher comment il doit être procédé pour contraindre à remplir leurs obligations les communes qui ont des ressources ordinaires suffisantes.

Mais si l'on est forcé de reconnaître, à cet égard, les droits de l'autorité supérieure, on a contesté l'étendue des obligations qu'elle pouvait imposer à ces communes; on a prétendu trouver dans l'article 5 de la loi du 21 mai 1836 la limite de ces obligations; on a admis que cet article était sans application, *au fond*, puisque les ressources spéciales dont il permet l'imposition ne pourraient être légalement imposées sur les communes ayant des ressources ordinaires suffisantes, mais on a dit que cet article réglait les obligations de ces communes *par assimilation*, c'est-à-dire qu'on ne pouvait les contraindre d'affecter à la dépense du service vicinal au delà de *l'équivalent de trois journées de prestation et de cinq centimes spéciaux*.

Cette *assimilation*, monsieur le préfet, n'est écrite ni même indiquée dans aucun des articles de la loi du 21 mai 1836, qui, à l'égard des communes ayant des ressources ordinaires suffisantes, s'est bornée, je le répète, à déclarer que la dépense du service vicinal était obligatoire pour elles. Dès lors cette dépense prend rang avec toutes les autres dépenses déclarées obligatoires par l'article 30 de la loi du 18 juillet 1837; il doit y être pourvu par les conseils municipaux concurremment avec ces autres dépenses. Si un conseil municipal méconnaissait ses obligations à cet égard, il y aurait lieu à l'application de l'article 39 de la même loi, comme s'il s'agissait de toute autre espèce de dépense obligatoire, c'est-à-dire que l'allocation nécessaire serait inscrite au budget, soit par arrêté du préfet en conseil de préfecture pour les communes ayant moins de 100,000 francs de revenu, soit par ordonnance du roi pour les communes dont les revenus dépassent 100,000 francs. Une seule observation est à faire ici: c'est que si la situation financière de ces communes ne permettait d'inscrire d'office au budget qu'une partie de la dépense du service vicinal, et qu'il fût nécessaire de recourir, pour le reste, à d'autres ressources, ce ne serait pas à la contribution extraordinaire prévue par le quatrième paragraphe de l'article 39 précité qu'il faudrait recourir, mais bien aux ressources spéciales, prestations et centimes indiqués par la loi du 21 mai 1836, comme devant suppléer à l'insuffisance des ressources ordinaires. Dans ce cas particulier, il y aurait donc lieu d'appliquer à la fois l'article 39 de la loi du 18 juillet 1837 pour partie de la dépense, et l'article 5 de la loi du 21 mai 1836 pour la partie de ces dépenses que les ressources ordinaires ne pourraient fournir.

Quant à la limite dans laquelle doivent se renfermer ces inscriptions d'office aux budgets communaux, le même article 39 de la loi du 18 juillet 1837 trace avec clarté la marche à suivre dans toutes les circonstances où il sera nécessaire de recourir à cette mesure. « S'il s'agit d'une dépense annuelle et variable, y est-il dit, » elle sera inscrite pour sa quotité » moyenne pendant les trois dernières années; s'il s'agit d'une dépense » annuelle et fixe de sa nature, ou » d'une dépense extraordinaire, elle » sera inscrite pour sa quotité réelle. »

Il résulte évidemment de cette disposition, monsieur le préfet, que s'il s'agit d'une dépense d'entretien des chemins vicinaux, dépense annuelle et variable, elle doit être fixée, pour

l'inscription d'office au budget, d'après sa quotité moyenne pendant les trois dernières années; que si, au contraire, la dépense est nouvelle, comme celle de grande réparation ou de création de chemins vicinaux, soit de grande, soit de petite communication, elle présente le caractère de dépense extraordinaire, et doit être inscrite au budget communal pour sa quotité réelle.

Quelle que fût ma conviction sur la manière dont devaient être résolues les difficultés qui s'étaient élevées relativement à cette partie du service vicinal, j'ai cru devoir, en raison de l'importance de ces questions, les soumettre à l'examen du conseil d'état, qui a été d'avis des solutions que je viens de vous indiquer, et qui se résument ainsi :

1° « Les préfets ont le droit d'inscrire d'office au budget des communes les dépenses nécessitées par le service des chemins vicinaux.

2° « Cette inscription a lieu en vertu de la loi du 18 juillet 1837.

3° « Il doit y être procédé par le préfet en conseil de préfecture ou par ordonnance du roi, comme le veut l'art 39 de la même loi.

4° « Enfin, ce même art. 39 a posé la règle à laquelle les préfets doivent se conformer, quant à la fixation de la quotité des dépenses. »

Je ne terminerai pas sans vous recommander, comme je l'ai toujours fait, de n'user qu'avec réserve, et dans une juste mesure, des pouvoirs que la loi vous attribue en cette matière. Sans doute, la création, la réparation et l'entretien des chemins vicinaux sont au rang des dépenses les plus importantes des communes, de celles dont elles doivent retirer directement et immédiatement le plus d'avantages; mais il est des limites même pour le bien, et en plaçant les dépenses du service vicinal au premier rang des dépenses obligatoires, il ne serait pas d'une bonne administration de les faire assez prédominer pour paralyser d'autres dépenses utiles aussi. C'est ce que vous ne devrez jamais perdre de vue quand vous aurez à faire l'application des dispositions de la présente circulaire.

***Extrait de la circulaire concernant l'exécution de l'ordonnance réglementaire du 17 avril 1839 sur la fixation des remises des receveurs des communes et des établissements publics*, 22 avril 1839.**

Il se présentait deux systèmes dont il fallait peser les avantages et les inconvénients : l'un, qui aurait consisté à donner aux receveurs un traitement fixe réglé par l'arrêté même de nomination ; l'autre, qui aurait alloué à ces comptables des remises proportionnelles au montant des recettes. L'un et l'autre de ces deux modes avaient en droit des précédents dans la législation ; en fait, ils se trouvaient appliqués tous deux aujourd'hui dans diverses communes.

Cependant les préfets se sont, en majorité, prononcés pour les remises proportionnelles; et c'est aussi le système qui a prévalu dans la nouvelle ordonnance (1).

---

(1) « Art. 1er. A l'avenir, les traitements des receveurs des communes et des établissements de bienfaisance consisteront en remises proportionnelles, tant sur les recettes que sur les payements effectués par ces comptables pour le compte desdites communes et établissements.

» 2. Les remises sur les recettes et les dépenses, soit ordinaires, soit extraordinaires, seront calculées ainsi qu'il suit, savoir :

	f. c.	
Sur les premiers 30,000 fr. à raison de. . .	1 50	p. 0/0 sur les recettes.
	1 50	p. 0/0 sur les dépenses.
Sur les 70,000 fr. suivants, à raison de. . .	0 75	p. 0/0 sur les recettes.
	0 75	p. 0/0 sur les dépenses.
Sur les 100,000 fr. suivants jusqu'à 1,000,000, à raison de.	0 33	p. 0/0 sur les recettes.
	0 33	p. 0/0 sur les dépenses.
Sur toutes sommes excédant 1,000,000, à raison de.	0 12	p. 0/0 sur les recettes.
	0 12	p. 0/0 sur les dépenses (a).

(a) Voir l'ordonnance rectificative du 23 mai à la suite.

Les traitements fixes peuvent avoir l'avantage de préciser à l'avance, d'une manière claire et à l'abri de toute contestation ultérieure, la position respective du receveur et de la commune; mais cet avantage est contre-balancé par des inconvénients assez graves. Ce mode de rétribution pèche particulièrement contre l'équité, en ce qu'il rétribue d'une manière fixe un travail dont la difficulté et l'importance, ainsi que la responsabilité qui s'y rattache, varient d'année en année.

Il ne faut pas perdre de vue, en effet, l'extrême différence qu'il y a entre les agents des services administratifs et ceux des services comptables : les premiers ne donnent à l'administration qui les emploie qu'une portion déterminée de leur temps, qu'ils utilisent à son service suivant leur zèle et leur capacité; mais les seconds, indépendamment de cette obligation commune à tous, courent des risques de diverses natures, qui sont toujours en proportion avec la somme des opérations de comptabilité qu'ils exécutent. Aussi tous les préposés aux recettes du trésor, sans exception, sont-ils rétribués au moyen de remises proportionnelles, tandis que les agents administratifs ont des traitements fixes.

Or, ces considérations ont paru prépondérantes, et, comme je viens de le dire, l'ordonnance du 17 avril a consacré le système des remises proportionnelles, comme l'avait fait le décret du 24 août 1812; seulement, elle y apporte une modification très-importante. Jusqu'à ce jour les remises proportionnelles ont été réglées uniquement sur les recettes; j'ai pensé qu'il y aurait avantage de prendre aussi pour base le montant des payements et de combiner ensemble ces deux éléments. Indépendamment de ce qu'on arrive par là à une plus juste appréciation du travail et de la responsabilité des receveurs, on y trouve le moyen de résoudre quelques difficultés de détail qu'a fait naître dans la pratique le système des remises proportionnelles aux recettes. Ainsi, par exemple, en cas de mutation de receveurs dans le courant de l'année, il arrive souvent que le comptable sortant a effectué la plus grande partie des recettes, tandis qu'il reste au receveur entrant une somme considérable de payements à effectuer. Or,

---

» 3. Les conseils municipaux et les commissions administratives seront toujours appelés à délibérer, conformément au décret du 30 frimaire an XIII, sur la fixation des remises de leurs receveurs, sans toutefois que les proportions du tarif ci-dessus puissent être élevées ou réduites de plus d'un dixième, et sauf décision de l'autorité compétente.

» 4. Dans les communes où les fonctions de receveur municipal seront réunies à celles de percepteur des contributions directes, la recette du produit des centimes additionnels ordinaires ou extraordinaires, et des attributions sur patentes, ne donnera lieu à aucune remise, outre celle qui est allouée au comptable en sa qualité de percepteur, ou en exécution de l'art. 5 de la loi du 20 juillet 1837.

» 5. Dans toutes les communes et établissements, les comptables ne recevront non plus aucune remise sur les recettes et les payements qui ne constitueraient que des conversions de valeurs.

» 6. Seront considérés comme conversions de valeurs, lorsque le service de la commune et celui d'un établissement de bienfaisance seront réunis entre les mains du même comptable, savoir :

» A l'égard de la commune, le payement des subventions allouées à l'établissement sur les fonds municipaux;

» A l'égard de l'établissement, la recette desdites subventions.

» 7. Toutes recettes et dépenses faites par un receveur, même dans un intérêt local, mais qui ne concerneraient pas le service direct de la commune, comme, par exemple, le recouvrement et le payement des secours ou indemnités accordés par le gouvernement en cas de sinistres, ou pour le logement des troupes chez l'habitant, et d'autres articles qui pourraient être déterminés par les instructions, ne donneront droit à aucune allocation, à moins d'un vote spécial du conseil municipal approuvé par l'autorité administrative compétente.

» 8. La présente ordonnance n'est pas applicable à la ville et aux établissements de bienfaisance de Paris. »

il n'était pas juste que le premier comptable profitât de la presque totalité des remises, et que le second n'en reçût que d'insignifiantes. On ne peut, en effet, s'empêcher de reconnaître que le service des payements est, pour les comptables, l'occasion de difficultés et d'une responsabilité aussi grandes, si ce n'est plus, que celui des recettes

En divisant les remises sur les recettes et sur les payements, on tranche ces difficultés.

L'ordonnance ci-jointe consacre cette division. Les remises réparties tant sur les recettes que sur les dépenses diminuent progressivement à mesure que les sommes s'élèvent, d'après le système adopté par le décret du 24 août 1812. Mais les tarifs de chaque classe sont bien moins élevés; ils embrassent, du reste, les recettes et dépenses, tant ordinaires qu'extraordinaires, et remplissent sous ce rapport une lacune que le décret laissait à regretter.

Quelque soin qu'on ait mis à graduer le nouveau tarif, en ce qui concerne chaque classe, cependant l'ordonnance n'a pas voulu le rendre obligatoire d'une manière absolue et sans aucune modification possible. Elle a pensé que certaines circonstances locales pouvaient motiver un changement en plus ou en moins, et qu'il était dès lors convenable d'accorder à cet égard une certaine latitude à l'administration municipale. D'ailleurs, le décret du 30 frimaire an VIII exigeant que les conseils municipaux fussent appelés nécessairement à émettre leur avis sur la fixation définitive des remises, il fallait déterminer des limites au milieu desquelles ils pourraient se mouvoir. Ces limites, fixées par l'art. 3 de l'ordonnance à un dixième au-dessus ou au-dessous du tarif, laisseront toute la latitude nécessaire pour concilier les intérêts des communes et des établissements avec ceux des comptables.

Il ne faudra pas, au surplus, perdre de vue qu'il n'y aura, en général, à user de cette faculté à s'écarter du tarif que dans des cas assez rares. Autant que possible, il sera bon de s'en tenir aux bases de l'ordonnance. C'est en ce sens qu'il conviendra de faire comprendre et exécuter les nouvelles dispositions. Ainsi, monsieur le préfet, lorsque vous aurez à statuer sur les délibérations que les conseils municipaux ou les commissions administratives auront à prendre en exécution de l'ordonnance du 17 avril, pour la fixation des remises de leurs receveurs, vous devrez, comme je ferai moi-même en ce qui concerne les remises des receveurs, dans les villes dont le roi règle les budgets, n'admettre les modifications, soit en plus, soit en moins, qui seraient proposées aux bases du tarif, qu'autant que la convenance en serait pleinement justifiée par quelques circonstances exceptionnelles. L'un des principaux buts de l'ordonnance a été d'établir l'uniformité dans le service des remises; ce serait s'écarter de son esprit que d'admettre des modifications trop nombreuses au tarif qu'elle a établi.

Cela posé, vous devrez, monsieur le préfet, immédiatement après la réception de la présente circulaire, faire connaître aux conseils municipaux les dispositions de l'ordonnance du 17 avril, et les inviter à délibérer, dans leur session de mai, en votant le budget de la commune pour 1840, le taux des remises à allouer aux receveurs, conformément au nouveau tarif. En même temps les conseils porteront par prévision, au budget, la somme approximative du montant des remises, évaluées d'après les recettes et les dépenses du budget lui-même. Sur le vu de ces délibérations, et en statuant pour le règlement du budget, vous arrêterez définitivement le taux des remises par une disposition de votre arrêté, en vous conformant aux instructions que je viens de vous faire connaître dans le paragraphe précédent.

Vous ne perdrez pas de vue que, si la proposition appartient aux conseils municipaux, c'est à vous qu'est dévolu le droit de décider, et vous ne devrez pas hésiter à régler d'office, au taux du tarif, la quotité des remises, si les conseils municipaux refusaient

ou négligaient de voter, ou s'ils ne votaientque des remises insuffisantes; de même que vous pourriez les réduire, au cas où ils voteraient des remises exagérées. Votre décision prise, vous auriez soin de réserver, en réglant le budget, la somme nécessaire pour le crédit qu'il y aurait à ouvrir, et que vous mettriez le conseil municipal en demeure de voter, en exécution de l'art. 39 de la loi du 18 juillet 1837. En cas de refus, vous procéderiez à l'allocation d'office, en conseil de préfecture, conformément à la marche prescrite par l'article précité de la loi du 18 juillet.

En ce qui concerne les budgets dont le règlement appartient au roi, vous me transmettrez les délibérations des conseils municipaux avec votre avis, afin que je puisse faire statuer.

Vous remarquerez, monsieur le préfet, que la mesure prescrite par l'ordonnance du 17 avril 1839, ne pouvant être exécutée que dans les budgets qui vont être délibérés pour l'année 1840, ce n'est qu'à dater de cet exercice que les receveurs auront droit aux remises dont la fixation sera arrêtée dans le cours de la présente année.

Aux termes de l'art. 4 de l'ordonnance, dans les communes où les fonctions de receveur municipal sont réunies à celles de percepteur des contributions directes, la recette du produit des centimes additionnels ordinaires et extraordinaires, et des attributions sur patentes, ne doit donner lieu à aucune remise, outre celle qui est allouée au comptable en sa qualité de percepteur, ou en exécution de l'art. 5 de la loi du 20 juillet 1837. Il y aurait, en effet, un véritable double emploi à allouer aux receveurs municipaux des remises à raison d'un recouvrement pour lequel ils sont déjà rétribués en qualité de percepteurs; mais comme ils ont à faire le service des dépenses imputables sur les centimes recouvrés, ils jouiront de la remise spéciale, calculée sur les payements conformément au tarif. C'est un résultat de la division du tarif dont j'ai parlé ci-dessus, et qui est une des dispositions capitales du nouveau tarif.

Les autres articles de l'ordonnance déterminent des cas spéciaux où les receveurs ne jouiront d'aucune remise. Les motifs qui ont dicté ces exceptions s'expliquent d'eux-mêmes, et l'exécution ne présentera aucune difficulté. Je me bornerai donc à me référer aux termes mêmes desdits articles. Les opérations qui ne doivent pas comporter de remises, ou bien ne constituent que des conversions de valeurs, on bien ne sont pas faites pour le service direct et exclusif des communes.

Vous remarquerez, monsieur le préfet, que l'ordonnance statue pour les établissements de bienfaisance, comme pour les communes. Ce n'est là qu'une application du principe posé dans l'art. 22 de l'ordonnance du 31 octobre 1821. Vous aurez donc à faire délibérer les commissions administratives des hospices et les administrations des bureaux de bienfaisance, et, sur le vu de ces délibérations, à procéder à la fixation définitive des remises des receveurs pour les établissements dont vous réglez les budgets. Vous me renverrez les autres avec votre avis.

J'ai lieu de croire, monsieur le préfet, que l'ordonnance du 17 avril 1839 sera comprise, par tous les conseils municipaux, comme une mesure d'ordre et de justice. Si quelques communes se trouvent, en résultat, obligées de supporter une légère augmentation de dépense, elles ne tarderont pas à reconnaître que ce modique sacrifice, imposé d'ailleurs par une rigoureuse équité, recevra une compensation dans la garantie qu'assure, aux finances municipales, la gestion de comptables instruits et soumis à des règles et à un contrôle sévères.

Quant aux receveurs, ils y verront la preuve de la sollicitude de l'administration supérieure à leur égard, et y trouveront un nouveau motif pour accomplir avec exactitude les devoirs que leur imposent les règlements sur la comptabilité communale ou hospitalière.

***Circulaire portant notification de l'ordonnance du 23 mai 1839 (1) qui rectifie le tarif arrêté pour la fixation des remises des receveurs municipaux et des établissements de bienfaisance*, 1er juin 1839.**

Monsieur le préfet, il s'était glissé une erreur dans les calculs qui avaient servi de base à la fixation du tarif des remises des receveurs des communes et des établissements de bienfaisance, porté à l'art. 2 de l'ordonnance du 17 avril dernier.

Cette erreur a été immédiatement reconnue et elle a été réparée par une ordonnance supplémentaire en date du 23 mai. Cet acte, dont je vous adresse ci-joint une ampliation, fixe un nouveau tarif qui ne diffère de celui de l'ordonnance du 17 avril, qu'en ce qu'au lieu d'allouer une remise de 1 fr. 50 cent p. o/o sur les trente premiers mille francs de recette, et 1 fr. 50 cent. pour cent sur les trente premiers mille francs de dépense, il doit être alloué 2 pour cent sur les premiers cinq mille francs de recette, et 2 pour cent sur les premiers cinq mille francs de dépense, les 25,000 fr. suivants restant soumis au tarif de 1 fr. 50 cent. comme précédemment.

Cette division des trente premiers mille francs donnera à la nouvelle mesure toute l'équité que l'administration avait eu pour but de lui assurer. Le tarif de 1 fr. 50 cent. pour cent sur les trente premiers mille francs était évidemment défavorable aux receveurs des petites communes qui, en terme moyen, dans tout le royaume, touchent actuellement 4 pour cent de remises. Son application aurait eu pour effet d'enlever à ces comptables, déjà trop faiblement rétribués, un quart de leurs émoluments, ce qui eût été tout à fait opposé aux vues de l'administration, qui avait voulu leur assurer, au contraire, un salaire mieux proportionné à l'étendue de leur travail et de leur responsabilité, qui se sont considérablement accrus par suite de l'exécution de la loi sur l'instruction primaire et de celle des chemins vicinaux.

La rectification faite par l'ordonnance du 23 mai aura pour résultat de procurer une augmentation de traitement au plus grand nombre des comptables, et de laisser dans leur situation actuelle ceux qui avaient été plus justement rémunérés par les conseils municipaux ou les administrations de bienfaisance. Que s'il arrivait que quelques-uns éprouvassent une diminution, ce ne pourrait être que quelques rares exceptions dont il n'y aurait autre chose à *conclure*, sinon que ces comptables avaient été plus favorisés que ne le comportaient les intérêts des communes ou des établissements et une rigoureuse équité.

---

(1) En voici le texte :

« Art. 1er. L'article 2 de notre ordonnance du 17 avril 1839 est et demeure modifié ainsi qu'il suit :

» Les remises sur les recettes et les dépenses, soit ordinaires, soit extraordinaires, seront calculées ainsi qu'il suit, savoir :

	f. c.
Sur les premiers 5,000 fr. à raison de. . . .	2 00 p. 0/0 sur les recettes. 2 00 p. 0/0 sur les dépenses.
Sur les 25,000 fr. suivants, à raison de. . .	1 50 p. 0/0 sur les recettes. 1 50 p. 0/0 sur les dépenses.
Sur les 70,000 fr. suivants, à raison de. . .	0 75 p. 0/0 sur les recettes. 0 75 p. 0/0 sur les dépenses.
Sur les 100,000 fr. suivants jusqu'à un million, à raison de.	0 33 p. 0/0 sur les recettes. 0 33 p. 0/0 sur les dépenses.
Sur les sommes excédant un million, à raison de.	0 12 p. 0/0 sur les recettes. 0 12 p. 0/0 sur les dépenses.

» 2. Toutes les autres dispositions de notre ordonnance du 17 avril 1839 continueront à être exécutées.

Instruction qui modifie en un point celle du 18 août 1837 sur l'exécution de la loi municipale, 2 juillet 1839.

Monsieur le préfet, la circulaire ministérielle du 18 août 1837, relative à l'exécution de la loi du 18 juillet précédent sur l'administration municipale, vous a tracé la marche que vous aviez à suivre dans les affaires d'une matière mixte, c'est-à-dire dans celles qui, pour les décisions à prendre, appartiennent à la fois à vos attributions et à celles du pouvoir royal : telles, par exemple, que l'acquisition d'un immeuble pour le service communal, dont la dépense, inférieure à 3,000 francs, ne pourrait être acquittée que par voie d'emprunt ou d'imposition extraordinaire; vous êtes compétent pour autoriser l'acquisition; mais l'emprunt et l'imposition exigent une ordonnance du roi. Dans une autre hypothèse, celle, par exemple de l'achat d'un terrain pour l'établissement d'un cimetière, si la dépense est supérieure à 3,000 francs, et qu'il faille y pourvoir à l'aide de centimes additionnels, c'est au roi qu'il appartient de statuer sur la première proposition; la seconde est de votre ressort.

Il vous avait été prescrit, dans ces circonstances, de déclarer, en adressant au ministre les pièces relatives à l'autorisation qui doit faire l'objet d'une ordonnance royale, que vous êtes dans l'intention d'autoriser, de votre côté, les mesures nécessaires au complément de l'opération.

Mais, en examinant de plus près la question, j'ai reconnu, avec le conseil d'état, que cette marche pouvait, dans beaucoup de cas, n'être pas sans inconvénients, en ce que l'autorité souveraine, appelée à prononcer, ne saurait, en bonne règle, accorder son autorisation sans être mise en état de s'assurer, par elle-même, des moyens de pourvoir à la dépense dont elle décide le principe. Il faut considérer, d'ailleurs, que si le but de la loi a été de décentraliser ces sortes d'affaires, c'est surtout afin d'en assurer la prompte expédition. Or, envisagé sous ce point de vue, le pouvoir de délégation que cette loi confère aux préfets n'a plus d'objet, dès que l'opération projetée par la commune exige l'intervention de l'autorité royale, qui peut, sans qu'il en résulte aucun retard, statuer par un seul et même acte sur l'ensemble de l'affaire.

Ces considérations m'ont déterminé à revenir, en ce point, sur les prescriptions de l'inscription du 17 août 1837.

Je vous prie donc, monsieur le préfet, de joindre dorénavant à vos propositions, pour tous les cas auxquels s'appliquent les observations qui précèdent, les pièces relatives à l'instruction des parties de l'affaire que la circulaire du 17 août laissait à votre décision, et qui seront à l'avenir, et par raison de connexité, soumises, en même temps que la proposition principale, à la sanction du roi (1).

---

(1) Il est bon de faire observer que ceci ne doit pas s'entendre des affaires qui ressortissent à divers départements : ainsi, dans l'hypothèse, par exemple, où les intérêts d'une fabrique propriétaire se trouveraient mêlés à ceux de la commune acquéreur, et réciproquement, le ministre des cultes devant intervenir au nom de la première et le ministre de l'intérieur comme représentant la seconde, il n'est rien changé aux règles ordinaires de compétence. (*Note du Rédacteur.*)

Instruction au sujet des donations entre-vifs, faites au profit des communes, 11 juillet 1839.

Monsieur le préfet, d'après le dernier paragraphe de l'art. 48 de la loi du 18 juillet 1837, sur l'administration municipale, « le maire peut toujours, à titre conservatoire, accepter les donations et legs en vertu de la délibération du conseil municipal. *L'ordonnance du roi, ou l'arrêté du préfet, qui intervient ensuite, a effet du jour de cette acceptation* »

Cette dernière disposition, qui n'existait pas d'une manière aussi précise dans la législation antérieure, a pour objet d'empêcher la caducité des donations, dans le cas où le donateur viendrait à décéder pendant le temps qui s'écoule entre l'acceptation provisoire du maire et l'acte qui autorise la commune à accepter définitivement la libéralité.

En effet, il résultait de la combinaison des art. 910, 911, 931 et 932 du code Civil que, pour qu'une donation au profit d'une commune engageât le donateur, il fallait : 1° que la commune eût été autorisée à l'accepter; 2° que l'acceptation fût comprise dans l'acte même de la donation ou constatée par un acte séparé et authentique; 3° enfin que lorsque l'acceptation avait lieu par acte séparé, elle fût notifiée au donateur. Or, ces formalités entraînant des délais assez longs, les communes étaient exposées à perdre le bénéfice des donations déjà consenties en leur faveur, d'abord parce que, généralement, l'acceptation provisoire du maire n'était pas rédigée dans la forme authentique, et qu'alors le décès du donateur empêchait que le contrat ne pût devenir parfait; en second lieu, parce que, dans le cas même où l'acceptation provisoire eût été insérée dans l'acte public de la donation, les héritiers du donateur pouvaient prétendre qu'elle était sans valeur, la commune devant être réputée incapable tant qu'une ordonnance royale ne l'a pas autorisée à accepter.

Aujourd'hui un semblable danger n'est plus à craindre, la disposition rappelée ci-dessus voulant que les actes d'autorisation aient effet du jour de l'acceptation provisoire du maire. Ainsi, lorsque le maire, en vertu d'une délibération du conseil municipal, a accepté la donation, du vivant du donateur, la donation devient irrévocable dès qu'une ordonnance royale ou un arrêté préfectoral, suivant le cas, a confirmé cette acceptation, quand bien même le donateur serait décédé dans l'intervalle.

Mais, pour que le bénéfice de la loi nouvelle, sur ce point, ne puisse pas être contesté aux communes, il importe que leur acceptation provisoire ait lieu dans les formes solennelles prescrites par le code Civil, c'est-à-dire que le maire accepte la donation, soit dans l'acte même qui la constitue, soit par un acte séparé, également authentique, et que, dans ce dernier cas, l'acceptation soit notifiée au donateur, conformément à l'art. 932 du code Civil. Si cette précaution était négligée, les communes s'exposeraient aux inconvénients que le législateur a eu l'intention de leur éviter.

Je vous invite, en conséquence, monsieur le préfet, à adresser aux administrations municipales de votre département les instructions nécessaires, pour qu'à l'avenir leurs demandes en autorisation d'accepter des donations soient toujours accompagnées des actes constatant l'acceptation de ces libéralités dans les formes indiquées ci-dessus. Vous leur ferez remarquer qu'il sera plus simple et moins onéreux d'accepter dans l'acte même de la donation, et que par ce motif, elles doivent adopter ce mode toutes les fois qu'elles pourront y recourir.

Je ne dois pas négliger de vous faire observer, monsieur le préfet, que les dispositions qui précèdent ne s'appliquent point aux donations entre-vifs, faites aux hospices et bureaux de bienfaisance. La loi du 18 juillet

1837 n'a statué que pour les communes et établissements municipaux administrés par le maire. Il doit donc être procédé comme par le passé, en ce qui concerne les donations entre-vifs qui peuvent être faites aux établissements charitables, c'est-à-dire, que l'acceptation ne saurait régulièrement intervenir et avoir d'effet qu'après l'autorisation de l'autorité supérieure. C'est un motif pour donner à l'instruction de ce genre d'affaires la plus grande activité, afin d'éviter la caducité des libéralités.

***Instruction au sujet de la vente de biens communaux dont l'estimation n'excédait pas 3,000 francs, et qui atteignent, par l'effet des enchères, une valeur supérieure*, 31 juillet 1839.**

Monsieur le préfet, il peut arriver assez fréquemment que des biens communaux vendus d'après votre autorisation, en vertu de l'art. 46 de la loi du 18 juillet 1837, parce que l'estimation n'en excédait pas trois mille francs, atteignent une valeur supérieure par l'effet des enchères.

Dans ce cas, l'autorisation déjà donnée ne saurait plus suffire pour valider l'aliénation, la compétence des préfets, en cette matière, étant rigoureusement limitée par le chiffre de trois mille francs. Vous devrez donc alors vous abstenir d'approuver le procès-verbal d'adjudication, et m'adresser les pièces de l'affaire, avec votre avis motivé, pour me mettre à même de l'examiner, et de provoquer, s'il y a lieu, la confirmation nécessaire pour rendre le contrat définitif.

Afin que vous soyez informé de semblables incidents toutes les fois qu'ils se présenteront, vous aurez soin, quand vous autoriserez la vente de biens communaux, de subordonner expressément l'effet de ces autorisations à l'approbation ultérieure des procès-verbaux d'adjudication, soit par vous, soit par l'administration supérieure, suivant que le prix de vente n'excédera pas, ou qu'il dépassera la somme de trois mille francs.

***Extrait de l'instruction relative à l'exécution des articles 1, 25, 26, 27 et 28 de la loi du 30 juin 1838 sur le service des aliénés*, 5 août 1839.**

Obligations des communes. Les communes continuent à être tenues de concourir à la dépense de leurs aliénés indigents, d'après les bases proposées par le conseil général, sur votre avis, et approuvées par le gouvernement. Mais vous savez que le concours des communes doit s'entendre dans le sens d'une subvention équitable, et non pas de manière à laisser la dépense tout entière à la charge des caisses municipales. Le mot *concours* n'exprime, en effet, que l'idée d'une subvention subsidiaire. Les discussions qui ont eu lieu au sein des Chambres législatives, lors de la confection de la loi du 30 juin 1838, ne permettent d'ailleurs aucun doute à cet égard. Il a été formellement reconnu et plusieurs fois exprimé que la dépense des aliénés était en principe essentiellement départementale, et que le département devait toujours en payer la plus grande partie. On fit observer avec raison que cette dépense pouvait, par l'effet du hasard qui accumulerait plusieurs aliénés dans la même localité, devenir trop considérable pour être laissée principalement à la charge des communes, d'autant plus que la dépense de ces infortunés se prolonge souvent pendant plusieurs années.

La loi toutefois n'a pas fixé la proportion du concours à exiger des communes : il était impossible de poser une règle générale applicable à tous les départements et surtout à toutes les communes, dont la situation varie à l'infini. Il a été réservé aux conseils généraux de déterminer les bases applicables à chaque portion du territoire : eux seuls

peuvent apprécier convenablement les diverses circonstances qui doivent influer sur le partage de la dépense. Mais, comme il appartient au gouvernement de rendre définitivement exécutoires par son approbation les délibérations prises à cet égard par les conseils généraux, il me paraît utile d'indiquer dès à présent quelques principes qui pourront servir à établir la jurisprudence commune de ces conseils et de l'administration.

La base du revenu communal vous paraîtra sans doute comme à moi, monsieur le préfet, la plus équitable, et en même temps celle qui, dans la pratique, offrira le moins de difficultés d'application. On pourrait, à cet effet, admettre entre les communes différentes catégories, de manière, par exemple, à ce que celles de 100,000 fr. de revenus et au-dessus supporteraient un tiers de la dépense de leurs aliénés indigents; celles de 50,000 fr. et au-dessus supporteraient un quart; celles de 20,000 fr. et au-dessus, un cinquième; celles de 5,000 fr. et au-dessus, un sixième; les communes au-dessous de 5,000 fr. de revenus ne seraient appelées à concourir à la dépense que dans une proportion moindre qu'un sixième, et qu'autant qu'elles pourraient fournir ce concours sans compromettre leurs autres services.

Ces limites me sembleraient concilier tous les intérêts. Cependant le droit de dégrever certaines communes de toute espèce de concours ne doit être exercé qu'avec une sage réserve. Il ne convient pas que les communes soient sans aucun intérêt dans la dépense de leurs aliénés; on s'exposerait autrement à grever le département de l'obligation d'entretenir tous les indigents que ces communes feraient recevoir comme aliénés, et tous les aliénés qu'elles présenteraient comme indigents, dégagées qu'elles seraient de toute part de la dépense. Il suffit, en maintenant le principe du concours, de le réduire dans des limites équitables, et de n'exempter que les communes qui sont réellement hors d'état de subvenir à la dépense.

Après avoir établi les bases générales du concours des communes à la dépense des aliénés indigents, il me reste à vous entretenir du mode à suivre pour l'application de ces bases aux diverses communes.

Dans quelques départements, le concours des communes a été réglé d'après des états de répartition indiquant seulement celles qui, au moment de la session du conseil général, avaient des aliénés indigents. Ce mode de procéder offre plusieurs inconvénients : si, par exemple, une commune dont le nom n'a pas été compris dans le tableau vient à avoir un aliéné, la base du concours n'ayant pas été arrêtée pour elle, il ne peut lui être rien demandé; en second lieu, le concours étant réglé, non d'après des bases générales, mais par des décisions pour ainsi dire individuelles, il donne lieu à beaucoup plus de critiques et de réclamations.

La dépense de chaque aliéné étant susceptible de varier, une partie pouvant d'ailleurs en être payée, soit par l'aliéné, soit par sa famille, il n'est pas régulier, dans les états de répartition, d'arrêter que telle commune fournira telle somme fixe par aliéné : cette somme ainsi fixée pourrait représenter une partie plus ou moins considérable de la dépense; il importe donc que le conseil général détermine plutôt la *proportion* selon laquelle la commune devra concourir à cette dépense, quel qu'en soit le montant.

Je pense, monsieur le préfet, que la meilleure marche à suivre consiste à déterminer d'abord quelles sont les communes qui doivent, s'il y a lieu, être exemptées de tout concours; puis, après cette première distinction établie, à diviser les communes susceptibles de concourir en diverses catégories, suivant ce qui a été indiqué ci-dessus, et à fixer la proportion du concours à exiger des communes placées dans chacune de ces catégories. Vous ferez en même temps une évaluation approximative des sommes qui devront résulter de ces bases de concours, d'après le

nombre et l'origine des aliénés existant déjà, et de ceux que vous présumerez devoir être placés jusqu'à la fin de l'année.

Les communes étant exposées à subir des pertes et des dépenses accidentelles et imprévues, et, d'un autre côté, plusieurs cas d'aliénation mentale pouvant se déclarer, souvent dans la même famille, il a paru, en général, convenable de laisser au préfet, même après la répartition opérée, la faculté de dispenser du concours, en totalité ou en partie, mais seulement pour des motifs graves et sous mon autorisation, les communes qu'il déterminera. Je ne doute pas que le conseil général de votre département ne soit porté à vous donner cette marque de confiance.

Obligations des départements. La partie de la dépense qui ne sera pas mise à la charge des communes devra naturellement être acquittée par le département.

Subventions communales à des hospices pour le placement des aliénés. Beaucoup de communes accordaient à leurs hospices une subvention pour l'entretien des aliénés qu'elles y plaçaient : ces subventions ne doivent plus figurer dans les budgets municipaux. En effet, si l'hospice est tenu de recevoir les aliénés, et s'il a des ressources suffisantes pour pourvoir à leur traitement, la commune ne doit rien payer ; si l'hospice n'est pas obligé de recevoir les insensés, ou si ses ressources sont insuffisantes, la commune ne doit pas, au moyen d'une subvention, se grever exclusivement d'une dépense dont la plus forte partie doit tomber à la charge du département. Ce que les communes doivent acquitter pour la dépense de leurs aliénés, elles doivent d'ailleurs l'acquitter directement : ce serait compliquer inutilement la comptabilité, et procéder d'une manière tout à fait irrégulière, que d'en payer une partie directement, et une partie indirectement par une subvention. L'allocation en bloc, et en quelque sorte à forfait, d'une subvention ne permettrait pas, en outre, d'apprécier si le concours de la commune a lieu conformément aux proportions arrêtées.

Domicile de secours des aliénés. La dépense des aliénés ne se répartit pas uniformément, comme celle des enfants trouvés, par exemple : elle se répartit et se solde individuellement par aliéné. C'est donc à l'hospice et à la commune du domicile de chaque aliéné que doivent être réclamés l'indemnité et le concours qui peuvent être dus. Il faut entendre ici par le domicile de l'aliéné, non le domicile civil tel qu'il est établi par les dispositions des articles 102 et suivants du Code civil, mais le domicile de secours, tel qu'il est réglé par le titre V de la loi du 24 vendémiaire an II, et par les instructions et décisions administratives données en exécution de cette loi.

Concours simultané des hospices et des communes. Vous remarquerez, monsieur le préfet, que les subventions à demander aux hospices ou aux communes, pour la dépense des aliénés, sont de nature différente : les unes, celles à réclamer des hospices, reposent sur une véritable dette, sur une obligation formelle, et dès lors elles doivent, dès qu'il y a lieu, être toujours exigées ; les autres, au contraire, sont fondées sur un concours discrétionnaire, qui peut être ou ne pas être imposé aux communes. Conséquemment, lorsqu'il s'agit de subvenir à la dépense d'un aliéné, on doit s'adresser d'abord à l'hospice sur lequel on peut faire peser l'obligation de pourvoir à cette dépense, et ce n'est qu'autant qu'il n'y serait pas fait face par ce moyen qu'on peut exercer un recours subsidiaire contre la commune.

Par suite, lorsqu'une commune possède un hospice, ou lorsqu'il existe dans un hospice une fondation faite au profit d'une commune, l'indemnité payée par cet hospice pour l'entretien des aliénés de la commune doit profiter à cette commune et tourner à sa décharge, en ce qu'elle ne doit être appelée à payer que le surplus de la portion de la dépense mise à sa charge, qui ne serait pas couverte par l'indemnité déjà ac-

quittée par l'hospice. Si, contrairement à l'hypothèse ci-dessus, la fondation supposée avait été faite au profit de plusieurs communes, ou si l'hospice était dans l'usage constant et reconnu de recevoir et de traiter les aliénés de plusieurs communes, par exemple, de toutes les communes du canton, il conviendrait de répartir l'indemnité payée par cet hospice sur la portion des pensions de tous les aliénés appartenant à ces communes mise à leur charge, et de les en faire ainsi toutes également profiter.

J'ai déjà eu l'occasion de vous parler, monsieur le préfet, des hospices qui, ne remplissant, en quelque sorte, que le rôle d'intermédiaires, ne font que transmettre aux asiles spéciaux les sommes qu'ils reçoivent des villes ou des communes, pour vous dire qu'aucune indemnité ne pouvait être exigée de ces hospices à ce titre seul. Je dois ajouter qu'il ne convient même pas de laisser continuer cet état de choses. Il est beaucoup plus simple et plus naturel que ces villes ou ces communes payent directement aux asiles la pension de leurs aliénés qui y sont entretenus.

Instruction sur le concours des communes à la dépense des enfants trouvés, 21 août 1839.

Monsieur le préfet, au moment où le conseil général de votre département va délibérer, d'après vos propositions, sur les prévisions de la dépense des enfants trouvés et abandonnés, pour l'exercice 1840, je crois utile de vous donner quelques instructions sur ce service.

La loi du 10 mai 1838, reproduisant, en cette partie, les dispositions des lois antérieures, a mis au nombre des dépenses obligatoires des départements les frais des mois de nourrice, et pensions des enfants trouvés et abandonnés : elle a en même temps appelé les conseils généraux à délibérer sur la part contributive à imposer aux communes dans cette dépense, et sur les bases de la répartition à faire entre elles. Mais cette loi ne précise aucune espèce de règle pour l'exercice de cette attribution : elle semble vouloir, comme l'avaient fait les lois de finances des 17 juillet 1819 et 31 juillet 1821, abandonner à la sagesse des conseils généraux, sous l'autorité du ministre de l'intérieur, le soin de déterminer les dispositions les plus convenables, en raison des localités.

Ce système devait naturellement amener, et il a amené, en effet, une grande variété, soit dans la quotité du concours des communes, soit dans la manière dont les contingents sont répartis : mais l'expérience n'a pas montré qu'il y eût là aucune espèce d'inconvénient ; et il n'a pu qu'être utile au contraire de maintenir un système qui permettait de régler les moyens de service d'après une appréciation exacte des circonstances locales.

Cependant, du moment que la loi confie à l'autorité ministérielle le contrôle des délibérations des conseils généraux en cette matière, il est évident que cette autorité, tout en laissant aux conseils la liberté d'action que la loi a voulu leur attribuer, a dû se poser à elle-même quelques principes pour servir de règle à ses déterminations. Ainsi, il ne conviendrait pas, par exemple, que les conseils généraux pussent régler la part contributive des communes dans les dépenses des enfants trouvés et abandonnés, de manière à mettre la presque totalité de ces dépenses à la charge des caisses municipales, afin d'en dégrever le département. Ce serait là abuser de l'attribution conférée par le paragraphe 15 de l'art. 4 de la loi du 10 mai 1838, pour échapper indirectement à l'obligation qui résulte du paragraphe 11 de l'art. 12.

J'ai donc pensé qu'il était nécessaire d'indiquer à cet égard une limite qui servirait de base à l'obligation départementale, et il m'a semblé que tous les intérêts seraient conci-

liés, en déterminant que le concours des communes ne pourrait, en aucun cas, excéder le cinquième de la dépense. Il ne faut pas, en effet, perdre de vue que la dépense des enfants trouvés est avant tout départementale; de telle sorte qu'en en faisant supporter au budget départemental les quatre cinquièmes au moins, c'est exécuter la loi dans son véritable esprit.

Je vous engage, monsieur le préfet, à conformer vos propositions à cette règle. Je n'approuverais pas les votes des conseils généraux qui tendraient à dépasser le maximum établi ci-dessus.

C'est dans cette limite que les conseils généraux auront à déterminer, dans la session qui va s'ouvrir, la quotité du concours des communes. Ils pourront, sauf mon approbation définitive, appeler les communes à concourir, soit jusqu'à concurrence d'un cinquième de la dépense totale, soit seulement dans une proportion moins forte, soit enfin les dispenser de tout concours. Cependant, le droit de dégréver entièrement les communes ne devra être exercé qu'avec une certaine réserve : il faut éviter que les communes restent sans aucun intérêt dans la dépense de leurs enfants trouvés. Il est utile, au contraire, qu'elles soient intéressées à surveiller les expositions, à en restreindre le nombre et à ne pas favoriser des abus dont on n'a que trop d'exemples. Il suffit, en maintenant le principe du concours, de le réduire dans des proportions équitables, et de n'exempter que les communes qui sont réellement hors d'état de subvenir à la dépense.

Quant à la répartition à opérer entre les communes, de la somme totale à fournir par elles, les bases n'en ont guère été arrêtées d'après des principes uniformes dans tous les départements. Les uns ont fixé les sommes à demander à chaque commune proportionnellement à la population; d'autres, proportionnellement aux revenus bruts; d'autres, proportionnellement aux revenus fonciers ou affouagers; d'autres enfin, proportionnellement aux revenus restant libres après les dépenses obligatoires acquittées. Sans proscrire précisément ces divers modes de fixation, je n'hésite pas à penser que, sauf des circonstances toutes particulières, la meilleure base à prendre est celle du revenu ordinaire de chaque commune, combiné avec le chiffre de la population. Cette base me paraît réunir les deux éléments naturels de l'opération; puisque, par le chiffre de la population, on fait contribuer la commune à raison du nombre probable des enfants trouvés qu'elle produit, et, par le chiffre du revenu ordinaire, on ne lui impose qu'un sacrifice proportionné aux moyens qu'elle a de le supporter. C'est donc cette base que je vous invite, monsieur le préfet, à proposer au conseil général d'adopter pour la généralité des communes.

Dans certains départements, les préfets proposent et les conseils généraux votent des états de répartition nominatifs, c'est-à-dire qui mentionnent chacune des communes appelées à concourir et la somme à fournir par elle. Ce mode de procéder présente plusieurs inconvénients, dont je ne signalerai ici qu'un seul : c'est que le concours étant réglé, non d'après des bases générales, mais par des décisions pour ainsi dire individuelles, il donne lieu à beaucoup de critiques et de réclamations, qu'il est en même temps beaucoup plus difficile d'apprécier en parfaite connaissance de cause.

Je pense, monsieur le préfet, que la meilleure marche à suivre consiste à déterminer d'abord quelles sont les communes qui doivent, s'il y a lieu, être exemptées de tout concours; puis, après cette première distinction établie, à diviser les communes susceptibles de concourir en diverses catégories, et à fixer la proportion du concours à exiger des communes placées dans chacune de ces catégories différentes.

Que si quelques communes devaient, en raison de certaines circonstances locales, supporter un contingent qui ne rentrerait pas dans les catégories générales dont je viens

de parler, vous auriez soin d'en indiquer particulièrement les causes, en soumettant l'état des prévisions à mon approbation.

Plusieurs préfets m'adressent, chaque année, un état général de toutes les communes de leur département, avec l'indication de la somme mise à la charge de chacune de ces communes pour la dépense des enfants trouvés. Il m'est impossible de faire procéder dans mes bureaux à une vérification exacte de ces documents. Cette vérification entraînerait un temps considérable, sans une utilité bien réelle. Du moment où les bases de cette répartition auront été approuvées par moi, je m'en rapporte à vous, monsieur le préfet, avec une pleine confiance, de la répartition à opérer entre les communes.

Les communes étant exposées à subir des pertes et des dépenses accidentelles et imprévues, il pourra arriver que, même après la répartition arrêtée, vous jugiez nécessaire de dispenser certaines communes du concours, en totalité ou en partie. Dans ce cas, vous me ferez connaître les motifs de nature à justifier ce dégrèvement, et je statuerai d'après vos observations.

***Instruction portant modèle du compte de gestion à rendre par les receveurs des communes et des établissements publics*, 2 novembre 1839.**

Monsieur le préfet, par une circulaire en date du 17 septembre 1838, M. le ministre des finances a donné un nouveau modèle du compte à rendre par les receveurs des communes et des établissements publics, qui devait remplacer le cadre prescrit par l'instruction générale du 15 décembre 1826, sous le n° 128. Cette modification avait principalement pour objet de mettre le compte en harmonie avec les dispositions récemment adoptées pour la comptabilité des produits des coupes de bois, et elle consistait notamment dans la suppression de la portion de l'ancien modèle qui, sous le titre de 3e partie du compte, présentait les opérations en recette et en dépense faites par anticipation sur l'exercice non encore ouvert.

Mais, indépendamment de ce changement important, qui se trouve aujourd'hui en rapport avec les allocations des budgets, puisque les administrations municipales et hospitalières ne comprendront désormais, dans leurs prévisions, les produits des coupes de bois que pour l'année pendant laquelle les *ventes doivent avoir lieu*, au lieu d'en faire l'application à l'exercice correspondant *à l'ordinaire* des ventes; indépendamment, dis-je, de ce changement, il en a été apporté d'autres, soit dans le nombre des colonnes du compte, soit dans les libellés des têtes de colonnes ou des chapitres et récapitulations, que l'expérience a fait reconnaître comme peu compatibles avec le système de comptabilité développé par l'instruction du 10 avril 1835, en exécution de l'ordonnance du 1er mars de ladite année, et surtout, comme n'étant pas en harmonie avec le cadre des budgets et celui des comptes administratifs.

Pour remédier à cet inconvénient, j'ai, de concert avec mon collègue M. le ministre des finances, arrêté un nouveau modèle qui, en maintenant les changements utiles du modèle prescrit par la circulaire du 17 septembre 1838, y apporte des modifications qui réalisent toutes les conditions désirables.

Je n'ai pas besoin, monsieur le préfet, d'entrer à cet égard dans des explications détaillées; l'inspection seule du modèle joint à la présente circulaire, sous le n° 1, suffira pour en rendre la formule parfaitement intelligible et l'application facile. Je suis persuadé que les comptables n'éprouveront aucun embarras sur ce point.

J'insisterai cependant sur ce qui touche à la formation des deux colonnes qui figurent au titre des dépenses de la première partie du

compte (*Exercice clos*), et qui ont pour libellé : *Crédits ou portions de crédits réservés pour restes à payer à reporter sur l'exercice* 18 .

Crédits ou portions de crédits annulés faute d'emploi au 31 *décembre* 18 .

On sait que l'instruction du 10 avril 1835 a prescrit la formation, à la clôture de l'exercice, d'un état des dépenses qui, régulièrement faites et constatées avant le 31 décembre de l'année (*soit* 1838), n'avaient pu être acquittées avant la clôture de l'exercice (au 31 mars ou 30 juin 1839), soit parce que les créanciers n'avaient pas produit en temps utile les pièces nécessaires pour la liquidation de leurs créances, soit parce qu'ils n'avaient pas réclamé avant ladite époque du 31 mars ou 30 juin le payement des mandats qui leur avaient été délivrés. Il a paru utile que les sommes portées dans cet état des *restes à payer* ressortissent distinctement dans le compte final du receveur, et c'est là l'objet de la colonne libellée : *Crédits réservés, etc.*

L'autre colonne libellée : *Crédits annulés, etc.*, est destinée à faire ressortir les crédits ou portions de crédits qui, déduction faite des parties employées soit en payements matériellement effectués dans le délai de l'exercice, soit en sommes réservées pour restes à payer, demeurent définitivement annulés, à défaut par l'administration d'en avoir fait l'application dans l'année du budget, en dépenses faites et constatées au 31 décembre de ladite année.

Enfin, monsieur le préfet, vous remarquerez la suppression de la colonne du modèle donné par la circulaire du 17 septembre 1838, et qui était destinée à désigner les crédits supplémentaires accordés dans le cours de l'année. Cette colonne n'existait pas dans le modèle du compte administratif annexé à l'instruction du 10 avril 1835 ; elle avait été rétablie dans le modèle du compte du receveur, à l'effet de rapprocher les compléments de crédits des crédits primitifs, et de donner par là aux autorités chargées de la vérification des comptes plus de facilité pour la comparaison des pièces justificatives avec la dépense, qui, bien qu'imputée sur deux crédits, n'en était pas moins une dans son exécution et sa justification.

Mais on a reconnu que l'insertion au compte de cette colonne ne remédiait qu'incomplétement à l'inconvénient qui résultait du système de l'instruction du 10 avril 1835, relatif à la réunion de toutes les allocations supplémentaires de l'année dans un chapitre additionnel, distinct et séparé des crédits primitifs. En effet, il faut remarquer que les crédits primitifs du budget ne reçoivent pas seulement des modifications par l'allocation de crédits complémentaires; il peut arriver souvent qu'en exécution de la circulaire du 20 avril 1834, les administrations municipales et hospitalières imputent, sur le fonds des dépenses imprévues, les excédants des articles de dépenses ordinaires trop modiques pour exiger un crédit additionnel spécial. Dans ce cas, la dépense se trouve donc imputée sur deux articles différents du budget, et l'inconvénient de la division des pièces justificatives se présente le même que s'il s'agissait d'un crédit complémentaire. De sorte que, nonobstant la colonne des autorisations supplémentaires, les autorités chargées de l'examen des comptes continueraient à éprouver les difficultés contre lesquelles elles ont réclamé.

D'autre part, l'introduction de cette colonne avait le grave inconvénient de détruire l'homogénéité du chapitre additionnel en en détachant les portions des crédits destinées à compléter des dépenses déjà créditées au budget primitif, pour n'y laisser que les crédits alloués hors budget pour des dépenses entièrement nouvelles. Il était peu régulier, et en tout cas il eût été peu clair de s'écarter ainsi du principe de comptabilité qui a prévalu jusqu'à ce jour, et qui veut que la forme du compte concorde avec celle du budget.

Il a paru possible, monsieur le préfet, de concilier toutes les exigences en prescrivant aux receveurs de join-

dre à leurs comptes, comme pièce justificative, un état particulier, présentant avec le crédit du budget primitif : 1° les allocations complémentaires qui en modifient le chiffre ; 2° les imputations faites, en addition desdits crédits, sur le fonds des dépenses imprévues du budget. Avec cet état, dont le modèle est annexé, sous le n° 2, à la présente circulaire, les autorités qui vérifient le compte trouveront rapprochés tous les crédits partiels qui ont servi à la même dépense, et la comparaison à faire avec les pièces justificatives deviendra on ne peut plus facile.

(*Suivent les modèles.*)

[MODÈLE n° 1 annexé à la circulaire du ministre de l'intérieur du 2 nov. 1839.]

DÉPARTEMENT d

Compte que présente au conseil de prefecture M.
. *Receveur* *pour les*
recettes et dépenses faites pendant l'année 18 .

COMMUNE d

ARRONDISSEMENT d

SITUATION DU COMPTABLE AU 31 DÉCEMBRE 18 .

Excédant des , an 31 décembre 18 ., résultant dn compte de l'année 18 , et représenté à cette époque par les valaurs matérielles qnt ont été constatees par le procès-verbal de clôture des registres; lequel excédant sera reporté à la fin du present compte, pour établir la situation du comptable au 31 décembre 18 , ci . . . . *F.*

Ire PARTIE. — *COMPTE FINAL DE L'EXERCICE* 18
CLOS AU 18 .

RECETTE.

Fait recette le comptable de la somme de
montant des recouvrements effectués par lui, en 18 , sur les divers produits appartenant à l'exercicc 18 , ou sur les produits reportés sur cet exercice 18 , ci. . . *F.*

Lesquels recouvrements, réunis à ceux effectués au C/ du même exercice pendant l'année 18 , et compris au C/ de 18 pour la somme de. . . . . .

complètent cette de. . . . .

montant des recettes pour ledit exercice 18 , ainsi que l'indique le développement établi ci-après :

Ces recouvrements sont justifiés par les pièces produites, tant avec le compte de l'année 18 qu'avec le present compte, conformément aux instructions, et détaillées dans le bordereau qui les accompagne.

NUMÉROS DES ARTICLES.	DÉSIGNATION des chapitres et articles.	SOMMES A RECOUVRER. D'APRÈS LE BUDGET et les autorisations supplémentaires.	SOMMES A RECOUVRER. FIXATION définitive d'après les titres et actes justificatifs.	RECOUVREMENTS EFFECTUÉS. PENDANT l'année 18 , suivant le compte de la gestion 18 .	RECOUVREMENTS EFFECTUÉS. En 18 du 1er janvier au 31 mars, 30 juin, d'après le présent compte.	RECOUVREMENTS EFFECTUÉS. TOTAUX.	RESTES A recouvrer au 31 mars 18 , à porter sur l'exercice 18 .	OBSERVATIONS.
	TOT. GÉNÉR.							

DÉPENSE.

Fait dépense le Comptable de la somme de
montant des payements qu'il a effectués, en 18 , en acquit des mandats délivrés, avec désignation spéciale,

Soit sur les crédits ouverts dans le budget 18 ,

Soit sur les crédits reportés de l'exercice 18 sur l'exercice 18 , conformément à l'ordonnance royale du 1er mars 1835,

Soit sur les crédits supplémentaires alloués extraordinairement par des autorisations régulières, ci. . . . . *F.*

Lesquels payements, réunis à ceux effectués pendant l'année 18 et compris au compte de 18 pour la somme de. . . . . *F.*

complètent cette de. . . . .

montant des dépenses pour ledit exercice 18 , ainsi qu'il résulte du développement établi ci-après.

Ces payements sont justifiés par les pièces produites, tant avec le compte de l'année 18 , qu'avec le présent compte, conformément aux instructions, et détaillées dans le bordereau qui les accompagne.

NUMÉROS DES ARTICLES.	DESIGNATION des chapitres et articles.	CRÉDITS OUVERTS par le budget et les autorisations supplémentaires.	PAYEMENTS EFFECTUÉS — PENDANT l'année 18 , suivant le compte de la gestion 18 .	PAYEMENTS EFFECTUÉS — EN 18 , DU 1er janvier en { 31 mars, 30 juin, d'après le présent compte.	PAYEMENTS EFFECTUÉS — TOTAUX.	CRÉDITS OU PORTIONS de crédits réservés pour restes à payer, à reporter sur l'exercice 18 . (1)	CRÉDITS OU PORTIONS de crédits annulés faute d'emploi au 31 décembre 18 . (2)	OBSERVATIONS.
	TOT. GÉN.							

RÉSULTAT DU COMPTE FINAL DE L'EXERCICE 18 .

	OPÉRAT. EFFECTUÉES — EN 18 .	OPÉRAT. EFFECTUÉES — EN 18 .	TOTAUX.
Recettes.			
Dépenses.			
Excédant de			
Le résultat définitif de l'exercice 18 , porté pour mémoire au compte ci-dessus, présentant un excédant de ci. . . .			
Le résultat définitif de l'exercice 18 , égal au résultat du compte d'administration du même exercice, est un excédant de ci. . . .			

(1) Les sommes à porter dans cette colonne sont celles qui figurent dans l'état des restes à payer dont la formation est prescrite par l'instruction du ministre de l'intérieur du 10 avril 1835, modèle n. 1.

(2) Les sommes à porter dans cette colonne forment la différence du crédit alloué et du montant des dépenses constatées au 31 décembre.

2e PARTIE.— *COMPTE DE LA PREMIÈRE ANNÉE DE L'EXERCICE* 18 .

RECETTE.

Fait recette le comptable de la somme de montant des recouvrements effectués par lui pendant l'année 18 , tant sur les produits portés au budget de l'exercice 18 et sur les produits reportés de l'exercice 18 , que sur les produits perçus en vertu d'autorisations supplémentaires, ci . . . . *F.*

Desquels recouvrements le développement est établi ci-après

Ces recouvrements sont justifiés par les extraits de chaque titre de recette, qui présentent les sommes dont le recouvrement doit être fait d'après ces titres ; lesquels extraits, produits avec le présent compte, conformément aux instructions, sont certifiés par qui de droit, et détaillés dans le bordereau qui les accompagne.

Numeros des articles.	DÉSIGNATION des chapitres et articles.	SOMMES A RECOUVRER d'après le budget et les autorisations supplémentaires.	SOMMES A RECOUVRER Fixation définitive d'après les titres et actes justificatifs.	RECOUVREMENTS effectués pendant l'année 18 , suivant le présent compte.	RESTES A RECOUVRER au 31 décembre 18 .	OBSERVATIONS.
	TOT. GÉN.					

DÉPENSE.

Fait dépense le comptable de la somme de
montant des payements qu'il a effectués pendant l'année 18 , en acquit des mandats délivrés avec désignation spéciale,
Soit sur les crédits ouverts dans le budget de l'exercice 18 ;
Soit sur les crédits reportés de l'exercice 18 sur l'exercice 18 , conformément à l'ordonnance royale du 1er mars 1835 ;
Soit sur les crédits supplémentaires alloués extraordinairement par des autorisations régulières, ci. . . . F.

Desquels payements le développement est établi ci-après.

Ces payements sont justifiés par les pièces produites avec le présent compte, conformément aux instructions, et détaillées dans le bordereau qui les accompagne.

Numéros d'ordre.	DÉSIGNATION des chapitres et articles.	CRÉDITS ouverts par le budget et les autorisations supplémentaires.	PAYEMENTS effectués pendant l'année 18 , suivant le présent compte.	RESTES au 31 décembre 18 .	OBSERVAT.
	TOTAUX GÉNÉRAUX.				

RÉSULTAT GÉNÉRAL DES OPÉRATIONS EFFECTUÉES PENDANT L'ANNÉE 18 , ET SITUATION DU RECEVEUR AU 31 DÉCEMBRE 18

	RECETTE.	DÉPENSE.
Les recettes effectuées pendant l'année 18 s'élèvent, savoir :		
Sur l'exercice 18 (1re partie du compte), à.		» »
Sur l'exercice 18 (2e *idem*. . . . . . .), à.		» »
Les dépenses acquittées pendant l'année 18 s'élèvent, savoir :		
Sur l'exercice 18 (1re partie du compte), à.	» »	
Sur l'exercice 18 (2e *idem*. . . . . . .), à.	» »	
D'après le compte de la gestion 18 , dont le résultat est rapporté au 1er article du présent compte, le receveur se trouvait au 31 décembre 18 , de pour excédant de , ci. . .		
Total général des recettes et des dépenses portées au présent compte.		

Situation et solde de caisse au 31 décembre 18 .

Il en résulte que le comptable est au 31 décembre 18 de la somme totale de. . . . . *F.*
Cette somme a été représentée, à la même époque du 31 décembre 18 , ainsi que le constate le procès-verbal rapporté à l'appui du présent compte, par les valeurs ci-après, savoir :

Fonds disponibles en caisse.		
Traites d'adjudicataires de coupes ordinaires de bois.		
——— de coupes extraordinaires en dépôt chez le receveur des finances, et représentées par une *déclaration* de ce comptable.		
Fonds placés. . au trésor.		
Fonds placés. . à la caisse des dépôts et consignations.		
Avances à recouvrer : pour frais de route de voyageurs indigents et forçats libérés.		
Avances à recouvrer : pour feuilles de passe-ports à l'intérieur.		
Avances à recouvrer : pour frais de registres de quittances timbrées . . .		
Avances à recouvrer : pour frais judiciaires en matière d'octroi.		
Somme égale.		

Cet excédant de recette, au 31 décembre 18 , sera rapporté au 1er article du compte de la gestion 18 , en conformité des instructions.

Le receveur soussigné affirme véritable, sous les peines de droit, le présent compte de la gestion 18 , qui sera présenté à dans sa session du mois d 18 , pour être transmis avant le 1er prochain.

Le comptable affirme en outre, sous les mêmes peines, que les recettes et dépenses portées dans ce compte sont, sans exception, toutes celles qui ont été faites pour le service de , et qu'il n'en existe aucune autre à sa connaissance.

A le 18 .

Vu et vérifié sur pièces, en conformité de l'instruction générale, par le receveur des finances,

A le 18 .

Le receveur.

[MODÈLE n° 2 annexé à la circulaire du ministre de l'intérieur du 2 novembre 1839.]

DÉPARTEMENT
d

ARRONDISSEMENT
d

COMMUNE
d

État de rapprochement des crédits primitifs du budget de l'exercice 18 avec les crédits complémentaires et les imputations faites sur les fonds des dépenses imprévues du même budget, pour servir à la justification des dépenses effectuées concurremment sur lesdits crédits.

NUMÉROS DES ARTICLES du budget		NATURE de la DÉPENSE.	CRÉDIT PRIMITIF.	CRÉDIT COMPLÉMENTAIRE.	SOMME IMPUTÉE sur les fonds des dépenses imprévues.	TOTAL.	OBSERVAT.
primitif.	supplémentaire.						

Présenté par le receveur soussigné à l'appui de son compte de la gestion de l'année 18 .

Le Receveur

***Instruction sur les règles à suivre pour la vente des meubles saisis sur les débiteurs des communes et des établissements de bienfaisance*, 3 novembre 1839.**

Monsieur le préfet, quelques-uns de vos collègnes m'ont demandé des instructions au sujet de difficultés qui se sont élevées dans diverses communes pour la vente des meubles saisis à la diligence des receveurs sur les débiteurs des communes et des établissements de bienfaisance en retard de se libérer.

Certains comptables s'appuyant sur l'art. 595 de l'instruction générale du 15 décembre 1826, qui porte : « Lorsqu'il y a lieu de procéder à la vente » des meubles et d'exercer d'autres » poursuites judiciaires, ces poursuites » sont exercées par les maires avec » l'autorisation des conseils de pré» fecture, » ont pensé que, du moment qu'ils avaient fait procéder à la saisie-exécution des meubles, leurs fonctions étaient terminées, et que le maire devait intervenir pour la vente, qu'il fallait assimiler à une action judiciaire à l'égard de laquelle l'autorisation préalable du conseil de préfecture était nécessaire.

Cette opinion, monsieur le préfet, n'est nullement fondée, et elle fait une fausse interprétation de l'art 595 de l'instruction générale. En principe, les receveurs, par cela même qu'ils sont chargés du recouvrement des revenus des communes, doivent, par une conséquence naturelle, exercer contre les débiteurs toutes les poursuites nécessaires. C'est ce qui résulte textuellement d'ailleurs de l'arrêté du 19 vendémiaire an XII, dont les dispositions n'ont pas cessé d'être en vigueur Aux termes de cet arrêté, les receveurs sont chargés de *faire, sous leur responsabilité personnelle, toutes les diligences nécessaires pour la recette des revenus*, et de *faire, contre tous débiteurs en retard de payer, les exploits, significations, commandements et poursuites nécessaires*. Cet arrêté ne distingue pas entre les divers actes de poursuites ; et, du moment qu'il charge le receveur du soin de la recette des produits, il a dû entendre que l'opération du recouvrement s'étendrait jusqu'à l'encaissement définitif des produits à recouvrer.

Sans doute, si les poursuites donnaient lieu, de la part des débiteurs ou de tiers intéressés, à des oppositions qui dussent être portées devant les tribunaux, le maire aurait alors à intervenir, parce qu'il n'appartient en effet qu'à ce fonctionnaire de représenter la commune en justice, après y avoir été autorisé, le cas échéant, par le conseil de préfecture ; et c'est ici le cas où l'art. 595 de l'instruction générale recevrait son application. Mais la vente des meubles sur saisie-exécution n'est pas une action en justice : elle s'opère en dehors des tribunaux et sans leur intervention, toutes les fois que le créancier agit en vertu d'un titre exécutoire non contesté. C'est, en un mot, un simple acte de poursuite tendant au recouvrement des revenus, et, comme tel, il appartient au receveur d'en suivre l'exécution, sans qu'il soit d'ailleurs nécessaire de requérir l'autorisation du conseil de préfecture. Ce point a été récemment décidé par un arrêt de la cour des comptes, où il est textuellement exprimé que « bien que l'instruction du 15 décembre 1826 rap» pelle, art. 593 et 594, que la saisie» exécution est la limite des poursuites » dont les receveurs sont responsables » et qu'elle attribue aux maires (ar» ticle 595) le soin de faire procéder » à la vente des meubles, cette dispo» sition est le résultat d'une fausse ap» plication de la circulaire réglemen» taire du 3 brumaire an XII, la sai» sie-exécution comprenant nécessai» rement la vente des meubles, ainsi » qu'il résulte du titre VIII du Code » de procédure civile, qui, suivant » Merlin, assigne à cette saisie deux » objets principaux : la saisie-exécu» tion considérée en elle-même, et la » distribution du prix de la vente des » meubles. »

Ce qui, indépendamment de l'article 595 de l'instruction générale du 15 décembre 1826, a pu, monsieur le préfet, contribuer à jeter du doute dans l'esprit de quelques receveurs, ce sont les dispositions de la circulaire du 3 brumaire an XII, par laquelle le ministre de l'intérieur fit l'envoi aux préfets de l'arrêté du 19 vendémiaire précédent. Cette circulaire expliquait, en effet, que d'après cet arrêté les receveurs auraient à poursuivre les débiteurs jusques et y compris la saisie-exécution de leurs meubles. De ces termes limitatifs on a pu induire que la vente était exclue de la catégorie des poursuites que devait faire le receveur. Mais cette circulaire a été, dans la pratique constante de l'administration, entendue en ce sens, que le comptable porteur du titre de la commune devait poursuivre les débiteurs en retard jusqu'à la saisie-exécution des meubles; et qu'une fois que les intérêts municipaux étaient assurés par cet acte conservatoire, il convenait qu'il donnât avis à l'administration pour que celle-ci avisât, s'il y avait lieu, de surseoir ou de passer outre à la vente. On conçoit, en effet, que les règlements abandonnent au receveur le soin de faire exécuter les titres des communes jusqu'à la saisie, qui, en tout cas, conserve les droits; mais quand il s'agit de la vente, c'est-à-dire d'un acte qni, en dépouillant définitivement le débiteur de son mobilier, peut avoir pour résultat de consommer sa ruine, on conçoit, dis-je, que le gouvernement ait voulu que l'administration locale fût mise à même d'examiner si l'intérêt même de la commune n'exigeait pas un sursis.

Ceci me conduit, monsieur le préfet, à l'examen d'une seconde question qui m'a été soumise sur l'exercice même de cette attribution conférée à l'administration municipale. Faut-il que le conseil municipal délibère, ou bien n'est-ce là qu'un acte d'administration qui appartient au maire seul?

Je pense qu'il y a lieu de distinguer : s'il s'agit d'accorder un sursis de quelques jours, il me paraît évident que le maire, chargé par l'article 10 de la loi du 18 juillet 1837 sur l'administration municipale, de la gestion des biens des communes, a qualité suffisante pour l'accorder; mais, s'il s'agit d'un délai prolongé, qui donnerait au sursis le caractère d'un véritable terme pour le payement, dans ce cas, le conseil municipal devrait être appelé à délibérer : car accorder à un débiteur un délai pour le payement de son obligation, est un acte qui tend à modifier les titres de perception de la commune, et qui touche gravement à ses intérêts, puisque le payement de ses dépenses, et par suite l'entretien de ses services reposent sur la réalisation des revenus. Par suite, monsieur le préfet, cette délibération rentrerait dans la catégorie de celles qui, aux termes de la loi du 18 juillet 1837, art. 18, ne peuvent être exécutées qu'après votre approbation.

Ainsi donc, en résumé, vous devrez, monsieur le préfet, engager MM. les maires et les comptables à se conformer aux règles suivantes :

Les receveurs municipaux, porteurs des titres exécutoires appartenant aux communes, doivent en suivre l'exécution contre les débiteurs jusques et y compris la saisie-exécution de leurs meubles. Après cet acte de poursuites, ils ont à écrire au maire pour prévenir ce fonctionnaire qu'ils ont fait procéder à une saisie-exécution des meubles du sieur . . . . , débiteur de la somme de . . . . envers la commune; que par le procès-verbal de cette saisie, en date du . . . la vente a été, conformément au Code de procédure civile, indiquée pour le . . du mois de . . . . ; qu'à moins d'ordres contraires de sa part, il passera outre à la vente.

Vous remarquerez, en effet, monsieur le préfet, que l'exécution du titre étant le cas normal, puisqu'il est naturel que la commune fasse les actes nécessaires pour le recouvrement de ses revenus, le sursis ne peut être que l'exception; et que dès lors le receveur a besoin, non pas d'une décision qui autorise à poursuivre, puisque ce droit résulte du titre exécutoire qui lui a été remis, mais d'un

ordre qui arrête la poursuite en lui enjoignant de surseoir.

Si donc le comptable ne reçoit pas d'ordre de sursis, il passe outre à la vente sans autre autorisation.

Si, au contraire, le maire juge qu'il y a lieu de surseoir à la vente, le receveur la suspend d'après l'ordre écrit que ce magistrat lui en donne.

Que, si le sursis devait, comme je l'ai dit ci-dessus, se prolonger pendant un temps assez long, le maire devra alors vous demander l'autorisation de réunir le conseil municipal pour lui en référer. La délibération du conseil vous sera soumise, et vous jugerez s'il y a lieu de l'approuver. Si le sursis délibéré par le conseil municipal vous paraissait contraire aux intérêts de la commune, vous refuseriez de le sanctionner, et alors, le titre exécutoire n'étant pas arrêté par un ordre régulier de sursis, le receveur en suivrait purement et simplement l'exécution, et passerait outre à la vente.

Je n'ai pas besoin de vous dire, monsieur le préfet, avec quelle réserve il convient d'agir pour ces sortes de sursis. Les maires, comme les conseils municipaux, ne doivent pas perdre de vue que l'intérêt financier des communes exige que le recouvrement des revenus suive toujours un cours régulier, et que l'exemple de sursis trop multipliés pourrait créer de dangereux précédents. Les débiteurs, comptant sur des délais, en réclameraient sans cesse, et il en résulterait des retards préjudiciables. D'un autre côté, l'ajournement de la vente des objets saisis, laissant courir les frais des gardiens judiciaires, devient une cause de ruine pour le débiteur lui-même, aggrave sa position et rend sa libération plus difficile. De toute manière, la commune est exposée à des non-valeurs.

Aussi, monsieur le préfet, pour que votre surveillance et votre autorité puissent toujours utilement s'exercer sur ces actes importants de la gestion des revenus communaux, les receveurs devront vous donner avis, dans les vingt-quatre heures, des ordres de sursis qu'ils auraient reçus des maires afin que vous puissiez adresser à ces derniers telles observations que vous jugeriez nécessaires, et, au besoin, ordonner d'office la convocation du conseil municipal, si le maire négligeait de la demander, dans le cas d'un sursis trop prolongé.

La même communication devra être faite par le comptable au receveur des finances sous la surveillance duquel il est placé.

Les dispositions que je viens d'indiquer s'appliquent naturellement aux établissements de bienfaisance. Les ordres de sursis donnés par les commissions administratives devront être soumis à votre approbation, et votre décision sera la règle du receveur.

***Extrait de la circulaire relative aux productions à faire par les fabriques à l'appui de leurs comptes et budgets*, 16 janvier 1840 (1).**

. . . . , la question m'a paru assez importante pour mériter d'être déférée au conseil d'état, qui, dans sa séance du 20 novembre dernier, accueillant les motifs que je viens de rappeler en substance (2), a conclu :

« Que les conseils municipaux ont » le droit de demander, à l'appui des » comptes des fabriques, la produc-

(1) Nous n'avons pas cru nécessaire de reproduire deux circulaires, l'une du 4 novembre, l'autre du 20 décembre 1839; la première qui notifie l'avis du conseil d'état sur les indemnités de logement des curés et desservants, rapporté page 84; la seconde qui ordonne que les bureaux de pesage, mesurage et jaugeage soient pourvus de poids et mesures décimaux aux termes de la loi du 4 juillet 1837.

(*Note du Rédacteur.*)

(2) *Voir* l'avis du 20 novembre 1839, page 91

» tion de celles des pièces justifica-
» tives qu'ils jugeront nécessaires
» pour éclairer leur opinion sur l'in-
» suffisance des revenus »

Ainsi, monsieur le préfet, à l'avenir, lorsque les fabriques s'adresseront aux conseils municipaux à l'effet de solliciter, sur les fonds communaux d'un exercice, les subventions que la loi du 18 juillet 1837 (art. 30, § 14) déclare obligatoires pour les communes, du moment où il est prouvé que les dépenses nécessaires de l'établissement paroissial excèdent ses revenus, ces conseils auront à examiner si les comptes et budgets mis sous leurs yeux présentent les renseignements propres à faire apprécier la nature et l'étendue des besoins qui motivent la demande : ce n'est que dans le cas où ces documents ne leur fourniraient pas de lumières suffisantes à cet égard qu'ils seraient autorisés à réclamer la production des pièces justificatives à l'appui des comptes, mais sans toutefois que leurs investigations, quant aux dépenses faites et aux comptes arrêtés, puissent avoir pour résultat d'infirmer l'approbation qu'y aurait donnée l'autorité diocésaine, dont la décision doit être respectée.

Le seul but que doivent se proposer les conseils municipaux, dans l'appréciation des dépenses faites, est de s'éclairer sur l'exigence des besoins futurs, et de s'assurer si les subventions qui seraient ultérieurement réclamées n'auraient rien d'exagéré relativement à l'importance des charges réellement imposées à la fabrique, ainsi qu'aux sacrifices précédemment exigés de la commune, la faculté de réduire ou même de refuser entièrement ces subventions ne pouvant en aucun cas être contestée à l'administration municipale, sauf le recours de droit, dès que la nécessité n'en serait pas suffisamment établie.

C'est dans ce sens, monsieur le préfet, et dans la mesure que je vous indique, que le principe posé dans l'avis du conseil d'état du 20 novembre me paraît devoir être appliqué. Veuillez bien, en conséquence, porter la présente instruction à la connaissance de MM. les sous-préfets et maires de votre département, avec invitation de s'y conformer scrupuleusement.

Instruction sur la répartition du fonds commun des amendes de police correctionnelle, 22 janvier 1840

Monsieur le préfet, je remarque que, dans la plupart des états de répartition du fonds commun des amendes de police correctionnelle que me soumettent MM. les préfets, en exécution de l'article 6 de l'ordonnance royale du 30 décembre 1823, et de l'instruction ministérielle du 29 janvier 1824, un assez grand nombre de communes figurent pour des sommes tellement faibles qu'elles ne sauraient recevoir d'affectation réellement profitable au service municipal. Il serait donc préférable de n'admettre au partage qu'un moindre nombre de communes, en attribuant à chacune une part qui fût plus en rapport avec les besoins auxquels elle aurait à pourvoir.

Ce serait méconnaître en effet le but que s'est proposé le législateur, que de consacrer spécialement des subventions de cette nature à l'acquittement des dépenses communales ordinaires, qui peuvent être couvertes par un supplément de centimes additionnels. Il est à la fois plus juste et plus conforme à l'esprit des règlements généraux sur la matière, de profiter de cette ressource comme moyen d'encouragement, pour venir en aide aux communes nécessiteuses, qui déjà se seraient imposées ou se montreraient disposées à faire quelques sacrifices pour assurer leurs services municipaux.

Dans ce système, vous concevez, monsieur le préfet, que ce n'est que

par des allocations d'une certaine importance qu'il est possible de secourir efficacement les communes qui éprouvent le plus de besoins, et auxquelles est exclusivement destiné, selon le vœu de l'ordonnance du 30 décembre 1823, le produit des deux tiers du fonds commun des amendes.

Je vous engage donc à vous conformer, dans vos propositions, à cette règle générale, qui ne devra souffrir d'exceptions qu'en vertu d'autorisations spéciales de ma part.

Du reste, je ne puis que me référer aux précédentes instructions, et notamment à celle du 29 janvier 1824 précitée touchant les formes à suivre dans la présentation des états de répartition.

Je crois devoir également vous rappeler la disposition de la circulaire du 25 novembre 1836 (*Fonds de cotisations municipales*), qui a décidé que ce service serait fait gratuitement par MM. les receveurs des finances : d'où il suit que rien ne doit être alloué pour remises ou taxations en sus des droits attribués aux greffiers des tribunaux aux termes de l'article 6 de l'ordonnance réglementaire de 1823.

Instruction sur l'exécution des ordonnances des 17 avril et 23 mai 1839, relatives à la fixation des remises des receveurs des communes et des établissements de bienfaisance, 12 février 1840.

Monsieur le préfet, plusieurs de vos collègues ont réclamé des instructions sur diverses questions qui se rattachent à l'exécution des ordonnances des 17 avril et 23 mai 1839, relatives à la fixation des remises des receveurs des communes et des établissements de bienfaisance. J'ai pensé que la plupart de ces questions offraient un intérêt assez général pour que la solution dont elles sont susceptibles méritât d'être portée à la connaissance des diverses administrations auxquelles les ordonnances sont applicables. J'en ai fait en conséquence l'objet de la présente circulaire, qui servira de complément à celles du 22 avril et du 1er juin derniers.

Je m'occuperai d'abord de déterminer quelles sont les recettes et les dépenses qui peuvent être considérées comme conversions de valeurs (article 5 de l'ordonnance royale du 17 avril 1839), et qui ne doivent donner lieu à aucune remise au profit des receveurs A cet égard il parait nécessaire de se référer au principe même qui a dicté la disposition de l'article 5 précité, savoir : Que les receveurs ne doivent pas toucher deux fois des remises sur les mêmes valeurs. Il importe donc de suivre attentivement, dans les opérations de recettes et de dépenses, l'origine et l'emploi des fonds, afin de distinguer ce qui ne constitue véritablement qu'un déplacement ou qu'une transformation de capitaux, de ce qui crée une recette ou une dépense réelle pour les établissements.

C'est à ce point de vue que j'examinerai quelques-uns des cas particuliers que présente le service des receveurs.

Placements au trésor; achats et ventes de rentes. Je ne m'arrêterai pas aux placements faits au trésor des fonds sans emploi, au retrait de ces fonds, non plus qu'aux achats ou aux aliénations de rentes. La circulaire du 1er juin 1839, adressée à MM. les receveurs généraux et particuliers par M. le ministre des finances, et dont je vous ai transmis un exemplaire par la mienne, en date du même jour, a fait connaître explicitement qu'il n'est pas dû de remises aux receveurs sur ces opérations; et cette décision a été fondée précisément sur ce motif, qu'il s'agit en effet, dans ces divers cas, de mouvements ou de transformations de valeurs, et non d'une augmentation ou d'une diminution de capitaux.

Recette de fonds provenant de ventes d'immeubles et emploi de fonds en acquisition de biens de même nature. Le même principe doit s'appliquer aux

opérations qui concernent les ventes d'immeubles et le remploi du prix de ces ventes en acquisition de biens de même nature; cependant il est nécessaire, pour demeurer conséquent avec le principe posé, d'établir une distinction entre les biens des communes qu'on peut appeler patrimoniaux et ceux qui ont une destination communale. En d'autres termes, les biens immobiliers des communes se divisent en deux classes comprenant, l'une, les biens productifs de revenu, dont la possession est une source de produits pour les communes, un véritable placement à intérêts; l'autre, les immeubles affectés à un service municipal, qui sont, pour ainsi dire, incorporés à la commune, et absorbent définitivement les capitaux employés à leur acquisition ou à leur établissement. Dans la première catégorie se trouvent, par exemple, les maisons et les biens ruraux mis en location; à la seconde appartiennent les mairies, les presbytères, les écoles, les halles, et en général tous les établissements dont l'existence se lie à celle de la commune et sont destinés à l'exploitation de ses services publics.

Il en est de même des biens des établissements charitables.

Cette distinction une fois établie, toute opération de vente ou d'acquisition qui tend simplement à remplacer une valeur immobilière par une autre, dans le but de donner à la fortune communale ou hospitalière un nouveau mode d'emploi jugé plus utile aux intérêts des habitants, doit être considérée comme une conversion de valeurs.

Ainsi il y a conversion de valeurs lorsque des fonds provenant de la vente d'immeubles productifs d'intérêts sont affectés à l'acquisition d'autres immeubles de même nature. Dans ce cas, le receveur ne doit toucher de remises ni sur la recette, ni sur la dépense. Ses remises ne porteront que sur les revenus des immeubles acquis.

Il en serait autrement et il n'y aurait pas conversion de valeurs, si les fonds provenant de la vente d'un immeuble affecté à un service communal ou hospitalier étaient employés à l'acquisition d'un immeuble productif de revenu. Dans ce cas, le receveur devrait toucher des remises sur la recette, non sur la dépense. Réciproquement, si l'immeuble vendu était de la nature de ceux définis en la première catégorie, le receveur n'aurait pas de remises sur le produit de la vente. Il en recevrait sur la dépense, si les fonds étaient employés à l'acquisition d'un immeuble destiné à un service communal ou hospitalier.

La même règle doit être observée lorsqu'il s'agit de l'emploi en immeubles de fonds provenant de legs, de donations, ou du remboursement de capitaux dus aux communes et aux établissements charitables.

Le receveur ne doit pas prélever de remises sur la recette, et il n'en toucherait pas non plus sur la dépense si le capital était simplement replacé; si au contraire il était employé en travaux ou en acquisitions nécessaires pour le service des bâtiments ou établissements, les comptables recevraient des remises sur les sommes employées auxdits travaux ou achats.

Emprunts. Une question assez importante était celle de savoir si les receveurs ont droit à des remises sur la recette et le remboursement des emprunts. Souvent les emprunts sont remboursables au moyen d'impositions extraordinaires, sur le recouvrement desquelles les receveurs perçoivent des remises. Ils en perçoivent également sur les payements faits au moyen des sommes empruntées, ainsi que sur les intérêts des emprunts. Si donc il leur en était encore attribué sur la recette et le remboursement des emprunts eux mêmes, il est évident qu'il en résulterait, pour les communes, une surcharge de dépense, et pour les receveurs une rétribution excessive.

Au fond, les emprunts ne constituent pas une recette et une dépense réelles; on peut les considérer comme de simples avances; ils sont en quelque sorte la contre-partie des placements que font les communes au trésor; or nous avons vu qu'il n'est pas

alloue de remises pour ces placements ou pour leur retrait. Il n'en sera pas alloué non plus pour le recouvrement et le remboursement des emprunts, et de même qu'il en est dû pour les intérêts payés par le trésor, de même aussi il en sera donné sur les intérêts que supportent les communes pour leurs emprunts; car c'est là une dépense réelle.

Il convient au surplus de remarquer que si les opérations relatives aux emprunts occasionnent aux comptables quelque surcroît de travail, ces opérations sont loin de présenter les mêmes difficultés, en général, que la perception des revenus des communes et des hospices, ou l'acquittement de leurs dépenses, et que d'ailleurs les comptables trouvent la rémunération de ce travail extraordinaire dans l'accroissement momentané de remises qui résulte pour eux du prompt acquittement des travaux ou dépenses payés au moyen de l'emprunt.

Revenus en nature provenant de fermage. Un grand nombre d'hospices possèdent des revenus en nature provenant de fermages; la perception de ces revenus a paru devoir donner lieu à des remises, au même titre que les intérêts provenant des placements de toute autre nature, puisqu'ils constituent des recettes réelles au profit des communes ou des hospices. Les receveurs des hospices se trouvent d'ailleurs soumis, par l'instruction du 20 novembre 1836, à fournir, concurremment avec les économes, un cautionnement pour cette partie spéciale de leur service, et ils sont chargés, sous leur responsabilité personnelle, de poursuivre le recouvrement de ces revenus comme celui des recettes en deniers. Il est donc de toute justice de les indemniser de la part qu'ils prennent à la rentrée de ces produits.

Mais, lorsque les denrées sont en magasin, les économes deviennent seuls responsables de leur emploi, et ils sont chargés de tous les détails de la consommation intérieure. Il n'y a donc pas lieu d'allouer des remises aux receveurs pour cette partie du service, qui leur est complètement étrangère.

Il en est de même pour la vente des denrées qui excèdent les besoins des établissements; car, dans ce cas, il n'y a pas recette nouvelle, mais seulement conversion d'une valeur en nature, sur laquelle des remises ont déjà eu lieu, en une valeur en argent.

Toutefois, s'il s'agissait de vendre des effets mobiliers affectés au service même d'une commune ou d'un établissement, il n'y aurait pas conversion de valeurs, d'après les principes adoptés ci-dessus, puisque le produit de la vente constituerait réellement une recette nouvelle, et ce serait le cas d'allouer des remises aux receveurs.

Service extérieur des enfants trouvés. Les fonds votés par les conseils généraux ou prélevés sur les budgets des communes pour le service des enfants trouvés et qui figurent pour ordre en recette et en dépense dans les budgets des hospices, doivent-ils donner lieu à des remises au profit des receveurs des hospices? Les fonds affectés au service extérieur des enfants trouvés sont centralisés dans la caisse du receveur général, mandatés par les préfets, et remis, par l'intermédiaire des agents du ministère des finances, aux percepteurs des contributions, qui sont chargés par l'ordonnance royale du 28 juin 1833 de payer les mois de nourrice et de pensions des enfants trouvés. Les receveurs des hospices ne font donc point, à ce sujet, une recette et une dépense réelles. Cependant il est à considérer que les receveurs des hospices se trouvent quelquefois dans l'obligation de faire des avances pour le payement des dépenses ci-dessus désignées, par suite des retards apportés au recouvrement des contingents communaux. D'un autre côté, en ce qui concerne les dépenses, les receveurs sont tenus, sinon de dresser, au moins de vérifier les états de payement des nourrices, avant leur transmission aux percepteurs; ces derniers comptables ne sont que leurs mandataires, et les receveurs demeurent responsables de la régularité et de la justification des payements. Il a donc paru de toute équité de leur allouer des remises, sinon sur les re-

cettes, au moins sur les payements relatifs au service extérieur des enfants trouvés.

Service des aliénés, etc. Les receveurs ont-ils droit à des remises sur la recette et la dépense relative aux aliénés? Oui, à l'égard des aliénés reçus dans les hospices civils ordinaires. Les remises porteront tant sur les fonds affectés que sur le remboursement des prix des journées.

Malades militaires. Il en est de même pour ce qui concerne les militaires traités dans les hospices civils.

Recouvrement de rentes et de créances fait par l'intermédiaire des percepteurs. Est-il dû des remises aux receveurs des hospices pour le recouvrement des rentes et créances fait par les percepteurs des contributions directes, en exécution de l'article 1er de l'ordonnance royale du 28 juin 1833? Cette question doit être résolue affirmativement, par ce motif que les receveurs encaissent le montant des rentes et créances recouvrées par les percepteurs; qu'ils en font donc véritablement recette, et qu'en outre ils sont obligés, par l'ordonnance royale du 28 juin 1833, de faire tenir aux percepteurs les titres nécessaires pour poursuivre la rentrée de ces produits, en demeurant responsables des non-valeurs qui résulteraient de leur négligence. Il n'est rien innové en ce qui concerne les remises dues aux percepteurs qui font, à titre de fondés de pouvoirs, les recouvrements de l'espèce dont il s'agit; les ordonnances ne leur sont point applicables.

Dépenses des hospices de la même ville. On a demandé si, dans les établissements dont les recettes sont cumulées, mais dont les dépenses forment une comptabilité séparée, le tarif des remises était applicable, pour les dépenses, à chacun des établissements pris séparément. La solution de cette question n'a paru souffrir aucune difficulté. L'application du tarif doit être faite par budget et non par établissement. Ainsi, comme il n'est dressé qu'un seul budget pour les hospices situés dans la même ville, bien que leurs dépenses forment des chapitres différents, le calcul des remises devra être fait cumulativement sur les recettes et les dépenses de ces établissements.

Il n'en est pas de même lorsqu'il s'agit d'établissements de différente nature, et pour lesquels il est dressé des budgets séparés, même lorsque ces établissements se trouvent compris dans la gestion d'un seul receveur, et administrés par la même commission, comme il arrive dans quelques localités pour les hospices et les bureaux de bienfaisance.

Monts-de-piété. On a demandé aussi si les ordonnances des 17 avril et 23 mai étaient applicables aux caissiers des monts-de-piété? Les opérations de recettes et de dépenses des monts-de-piété n'offrent aucune analogie avec celles des hospices; il a été reconnu que les ordonnances dont il s'agit ne pouvaient leur être appliquées. Il sera établi ultérieurement des règles spéciales pour la fixation des traitements des caissiers de ces établissements.

Opérations de l'exercice 1839 effectués en 1840. Dans le cas de mutation de receveurs pendant la période de 1840, où se continueront les opérations de l'exercice 1839, et en supposant que le receveur sortant jouissait d'un traitement fixe, doit-il être alloué des remises au nouveau comptable sur les opérations relatives à l'exercice 1839? Cette question doit être résolue négativement. Les nouvelles ordonnances ne doivent avoir leur effet que pour les opérations de l'exercice 1840. Bien que le nouveau receveur soit tenu de compléter les recettes et les payements afférents à l'exercice 1839? il ne touchera pas de remises sur cette partie de son service, afin de ne pas surcharger la commune qui, en payant le traitement fixe de l'ancien receveur, a entendu l'indemniser pour tout l'exercice. Si l'ancien comptable jouissait de remises sur les recettes seulement, comme cela se pratiquait autrefois, elles seraient continuées sur les mêmes bases à son successeur, pour les opérations qui concernent l'exercice 1839. Dès 1841 cette difficulté n'existera plus. En cas de mutation, le nouveau receveur jouirait, à partir

de cette époque, de ses remises, tant sur l'exercice qui s'achève que sur celui qui prend son cours.

Décompte des remises. La circulaire de M. le ministre des finances, en date du 1[er] juin dernier, relatée ci-dessus, porte que les remises sur les recettes et sur les dépenses effectuées seront prélevées, à la fin de chaque trimestre, d'après un decompte dont le modèle est annexé à ladite circulaire. Il a semblé que, dans les communes qui n'ont qu'un faible revenu, il pouvait être suffisant de ne faire qu'un seul bordereau par exercice, au moment de la clôture, afin de ne pas multiplier les pièces pour des sommes trop minimes. Au reste, il convient de laisser aux receveurs le soin de réclamer, comme ils l'entendent, l'exercice de cette faculté.

Instruction sur les cas où la formalité du timbre doit être appliquée aux ampliations des arrêtés préfectoraux qui autorisent les communes à vendre, acquérir, louer, etc., 5 février 1840.

Monsieur le préfet, des difficultés se sont élevées entre l'administration communale et celle de l'enregistrement, sur le point de savoir si la formalité du timbre est applicable à l'ampliation des arrêtés préfectoraux pris en vertu de l'article 46 de la loi du 18 juillet 1837, pour autoriser les communes à faire des actes de propriété, tels que ventes, acquisitions, baux, etc.

Cette question a été soumise à l'examen du conseil d'état, qui a émis, le 22 août dernier, un avis ainsi conçu :

« Vu l'article 16 de la loi du 13 brumaire an VII;

» Vu les articles 72, 78 et 80 de la loi du 15 mai 1818;

» Considérant qu'aux termes de l'article 16 de la loi du 13 brumaire an VII, les extraits, copies et expéditions des actes, arrêtes, décisions et délibérations de l'administration publique en général sont exceptés du droit et de la formalité du timbre, lorsqu'ils sont expédiés ou délivrés par une administration ou un fonctionnaire public a une autre administration publique ou à un fonctionnaire public, avec mention de cette destination;

» Que les copies des arrêtés des préfets qui statuent sur des demandes d'autorisation de vendre, acheter ou louer, rentrent dans cette exemption, lorsqu'elles sont simplement transmises par le préfet au maire pour informer celui-ci des décisions prises par l'administration supérieure dans l'exercice de son pouvoir de tutelle à l'égard des communes, à la charge de la mention de cette destination;

» Que cette transmission est un acte d'autorité publique, faite dans un intérêt général d'administration, et qu'elle a lieu de fonctionnaire à fonctionnaire;

» Considérant, néanmoins, qu'à l'instant où le maire fait usage de la copie qu'il a reçue comme fonctionnaire public, pour la produire ou la mentionner dans des actes auxquels il procède comme administrateur des biens de la commune, ladite copie prend le caractère d'une expédition privée, délivrée à une partie dans un intérêt non public, et qu'elle rentre alors dans les dispositions de l'article 80 de la loi du 15 mai 1818, qui assujettit au timbre les expéditions des arrêtés des autorités administratives délivrées aux parties;

» Considérant, au surplus, que cette question est du ressort des tribunaux, et qu'il appartient à l'administration de la soumettre à leur décision, qui peut seule lui servir de règle générale;

» Sont d'avis :

» 1° Que les copies ou expéditions des arrêtés des préfets qui accordent l'autorisation aux communes de vendre, acheter ou louer, ne soient pas soumises au timbre lorsqu'elles sont transmises par le préfet au maire avec mention de cette destination;

» 2° Que l'administration doit exiger que ces copies ou expéditions soient soumises au timbre lorsque le maire en fait usage, soit en les produisant à l'occasion des ventes, acquisitions

ou locations faites au nom de la commune, soit en les mentionnant dans lesdits actes ;

« 3° Qu'en tout cas, c'est à l'autorité judiciaire seule qu'il appartient de prononcer sur cette question. »

Cet avis m'ayant paru fondé sur une exacte application des lois qui régissent la matière, je n'ai pu que l'adopter. Je vous invite, en conséquence, monsieur le préfet, à en faire la base des instructions que vous seriez à même d'adresser sur cet objet aux administrations municipales de votre département, sauf à ces dernières à se pourvoir devant l'autorité judiciaire, dans les cas où elles persisteraient dans leur refus de soumettre à la formalité du timbre les ampliations des arrêtés préfectoraux dont il s'agit, produites ou mentionnées dans les actes de vente, d'acquisition, de baux, etc., auxquels les maires procèdent en leur qualité d'administrateurs des biens communaux (1).

Envoi d'une ordonnance royale qui règle le mode d'autorisation des mainlevées d'hypothèque inscrites au profit des communes, 27 juillet 1840.

Monsieur le préfet, un décret du 11 thermidor an XII attribue aux conseils de préfecture le droit d'autoriser les établissements de bienfaisance à donner mainlevée des hypothèques inscrites à leur profit. Mais, ce décret ne faisant aucune mention des communes, il s'était élevé des difficultés sur le point de savoir à quelle autorité il appartenait de rendre exécutoires les délibérations des conseils municipaux qui consentaient à des radiations ou réductions d'inscriptions de la même nature.

Une ordonnance royale du 15 juillet dernier a mis fin à ces difficultés, en déclarant exécutoires, sur arrêté du préfet en conseil de préfecture, toutes délibérations des conseils municipaux ayant pour objet d'autoriser les maires à donner mainlevée des hypothèques inscrites au profit des communes.

Vous trouverez ci-joint une copie de cette ordonnance (2).

---

(1) Cette circulaire et l'avis du conseil d'état qui y est rapporté ont eu pour effet de modifier l'instruction du 10 septembre 1830, approuvée par les ministres de l'intérieur et des finances (*Rec. des Circ.*, t. VI, p. 417), relativement au timbre des expéditions et extraits des arrêtés préfectoraux.

Les seules exceptions qui soient d'ailleurs admises en matière de timbre sont celles qu'établit l'art. 282 du règlement publié par le ministère de l'intérieur pour l'exécution de l'ordonnance du 31 mai 1838 sur la comptabilité publique. Cet article est ainsi conçu :

« Sont exceptés du droit et de la formalité du timbre, savoir :

» Les minutes de tous les actes, arrêtés, décisions et délibérations de l'administration publique, en général, et de tous les établissements publics, dans tous les cas où aucun de ces actes n'est sujet à leur enregistrement sur la minute, et les extraits, copies et expéditions qui s'expédient ou se délivrent par une administration ou un fonctionnaire public à une autre administration publique ou à un fonctionnaire public, lorsqu'il y est fait mention de cette destination ;

» Tous les comptes rendus par les comptables publics ;

» Les quittances des secours payés aux indigents ;

» Toutes autres quittances, même celles entre particuliers, pour créances ou sommes non excédant *dix francs*, quand il ne s'agit pas d'un à-compte ou d'une quittance finale sur une plus forte somme ;

» Les registres de toutes les administrations publiques pour ordre et administration. »

(2) En voici le texte :

« Vu les dispositions du Code civil relatives aux hypothèques ; le décret du 11 thermidor an XII ; la loi du 18 juillet 1837, sur l'administration municipale ;

» Art. 1er. Seront exécutoires, sur arrêté du préfet en conseil de préfecture, toutes délibérations des conseils municipaux ayant pour objet d'autoriser les maires à donner mainlevée des hypothèques inscrites au profit des communes. »

Quant aux formalités de la purge des hypothèques pour les acquisitions faites de gré à gré par les communes, l'administration centrale a reconnu que ces formalités

Instruction sur le service des emprunts communaux, 12 août 1840 (1).

Monsieur le préfet, la multiplicité des demandes que présentent, chaque année, les villes et communes, en autorisation de contracter des emprunts, et les difficultés que ces propositions rencontrent fréquemment, soit au conseil d'état, soit devant les Chambres, me font un devoir d'appeler votre attention sur cette partie importante du service de la comptabilité communale, et de chercher à mettre les administrations locales en garde contre l'abus d'un moyen financier auquel elles ne doivent recourir qu'avec beaucoup de réserve et en cas d'absolue nécessité.

Le moindre des inconvénients que puisse avoir en effet un entraînement irréfléchi dans des opérations de cette nature, c'est d'épuiser les ressources communales pour un seul objet, de telle sorte qu'il devienne impossible de subvenir, pendant toute la durée de l'engagement contracté, c'est-à-dire quelquefois pendant longues années, aux dépenses qu'exigeraient les besoins les plus pressants des autres services. Cette situation, commune à plusieurs villes, a été signalée par les commissions des deux Chambres comme pouvant, dans un temps donné et dans des circonstances prévues, devenir une juste cause d'embarras et de regrets; sans parler du danger de grever les communes d'intérêts toujours onéreux et de priver ainsi l'avenir, au profit du présent, de ressources qu'une sage prévoyance commande de ménager.

Je sais que l'obligation de pourvoir à certaines dépenses par voie d'emprunt résulte assez souvent, pour les communes, d'un besoin réel et urgent; que, dans la plupart des villes notamment, l'accroissement de la population, l'intérêt de la salubrité, le bien-être des habitants, enfin une tendance presque générale aujourd'hui vers l'amélioration et le progrès sont autant de raisons que l'administration supérieure doit apprécier, et qui ne permettent pas toujours d'attendre, pour réaliser une opération d'utilité publique impatiemment désirée, que la ville en ait obtenu les moyens de l'accumulation toujours lente de ses fonds libres, ou des produits annuels des taxes ou impositions spécialement créées pour couvrir la dépense.

Mais, en faisant ainsi la part des intérêts sérieux et légitimes, l'autorité supérieure acquiert le droit de se montrer sévère à l'égard de tout projet d'emprunt qui ne serait pas motivé sur des nécessités actuelles, pressantes, clairement démontrées. J'ai donc résolu, monsieur le préfet, de n'accueillir désormais aucune proposition d'emprunt communal dont l'objet ne réunirait pas ces conditions essentielles. Il ne faut pas que le vain désir de marquer le temps de leur administration par des travaux durables, quelque utilité qu'ils puissent offrir à leurs concitoyens, pousse les fonctionnaires municipaux à dépasser les bornes de la prudence. Rappelez-leur, monsieur le préfet, que le bien même veut être fait avec mesure autant qu'avec discernement, et qu'une amélioration matérielle acquise au prix d'un embarras financier cesserait d'être un avantage dont il pût leur être tenu compte.

Il est aussi une observation non moins importante à consigner ici: j'ai remarqué que très-souvent les administrations locales présentent à l'appui d'une

---

entraînant des frais toujours assez considérables, même lorsque le prix d'acquisition est très-minime, comme en matière d'alignement par exemple, il était de l'intérêt bien entendu des communes de les éviter, au risque même de payer deux fois, quand la valeur des immeubles ou portions d'immeubles à acquérir n'excède pas 100 fr.

Une ordonnance royale du 18 avril 1842 a statué dans ce sens. Voir cette ordonnance et la circulaire d'envoi du 30 du même mois, ci-après, à cette dernière date.

(1) *Voir*, pour le complément de cette instruction, la circulaire du 13 juillet 1841, à sa date.

même proposition d'emprunt différents projets non encore arrêtés, qui ne sont même le plus souvent que des simples aperçus sans limitation fixe de la dépense à faire. Cette circonstance seule s'opposerait à ce que la proposition fût accueillie, et l'on conçoit en effet qu'en bonne administration, un emprunt ne saurait être autorisé tant qu'il n'a pas été statué, par l'autorité compétente, sur les projets qui s'y rapportent, puisque jusque-là il reste incertain si ces projets seront suivis d'exécution, et tant que le chiffre de la dépense n'est pas arrêté d'une manière définitive, puisque c'est à ce chiffre qu'est nécessairement subordonnée la quotité de la somme à emprunter.

En pareil cas, et lorsque plusieurs opérations également utiles sont proposées simultanément, il est donc indispensable de procéder par ordre d'urgence, sauf, s'il y a lieu, à diviser l'emprunt, et de commencer par faire arrêter, suivant les formes, ceux des projets présentés dont l'exécution presse davantage.

A cette occasion, monsieur le préfet, je dois vous recommander aussi de tenir la main à ce que, même dans les villes dont la situation financière est le plus favorable, on évite de vouloir trop faire à la fois. Les grands travaux communaux se multiplient dans beaucoup de localités, et comme les projets, selon la nature des opérations qu'ils embrassent, doivent être examinés dans différents bureaux du ministère de l'intérieur, quelquefois même dans des ministères différents, il s'ensuit que l'autorité centrale à laquelle ils sont soumis séparément, ne pouvant les apprécier dans leur ensemble, n'est pas toujours suffisamment éclairée pour pouvoir arrêter en temps opportun les communes dans la voie des améliorations ruineuses où elles s'engagent. De là aussi trop souvent la nécessité de pourvoir à un déficit imprévu par voie d'imposition extraordinaire ou de supplément de taxes d'octroi, ressources extrêmes et dont il faut se garder d'abuser. C'est à l'administration supérieure locale qu'il appartient spécialement de prévenir ce danger, en imprimant, par de salutaires conseils, une sage direction aux idées des administrations municipales en ce qui touche à la gestion des finances de la commune. J'ai besoin de compter à cet égard, monsieur le préfet, sur le concours de votre vigilante sollicitude.

Limitation de la durée des emprunts. Pour revenir aux emprunts, qui font l'objet spécial de la présente instruction, j'insisterai encore sur la nécessité d'en limiter la durée au moindre nombre d'années possible, afin d'éviter de prolonger la charge des intérêts au delà des bornes que prescrit une prudente économie. En général le conseil d'état se montre peu disposé à accueillir toute proposition d'emprunt dont le terme dépasse douze années. Cette limite doit être en effet posée comme maximum; j'en dirai tout à l'heure la raison.

Moyens de remboursement. Il est indispensable également de préciser avec beaucoup d'exactitude les moyens sur lesquels la commune compte pour s'acquitter, soit qu'elle y consacre un prélèvement sur les recettes ordinaires du budget communal, une imposition de centimes additionnels, une création de droits d'octroi, ou autres taxes municipales; enfin une coupe extraordinaire de bois qui ne puisse s'effectuer qu'à une époque plus ou moins éloignée.

Sur les ressources du budget. S'il s'agit de rembourser l'emprunt au moyen d'un excédant annuel de recettes, l'administration locale doit avoir soin de faire figurer dans le budget de chaque exercice, au chapitre des dépenses extraordinaires, outre le montant des intérêts décroissants, la somme affectée à l'amortissement du capital divisé en autant d'annuités que le comportent les termes de l'emprunt. Faute de cette précaution, il pourrait arriver qu'à l'époque fixée pour le remboursement, les ressources qui y étaient destinées ayant été employées à un autre usage, la commune se trouvât hors d'état de satisfaire à ses engagements.

Par voie d'imposition extraordi-

naire. Quant au remboursement par voie d'imposition extraordinaire, je n'ai rien de particulier à vous prescrire. Il n'est rien changé dans la marche à suivre touchant l'assiette, la limite et le mode de perception des centimes additionnels pour dépenses communales, aux dispositions de la circulaire ministérielle du 27 mars 1837 (1), à laquelle je ne puis que me référer en ce point.

Par des taxes d'octroi ou autres. Mais les emprunts dont le gage repose sur l'augmentation des droits d'octroi ou sur le produit de toutes autres taxes municipales exigent une attention plus particulière.

La loi du 11 frimaire an VII sur les recettes et dépenses publiques dispose, article 56, en ces termes :

« Les administrations municipales » et bureaux centraux auront égard, » dans leurs projets de taxes municipales,

» 1° A ce que le tarif et le produit » en soient, le plus qu'il se pourra, » proportionnés au montant des sommes rigoureusement nécessaires. »

Vous devez donc veiller avec soin, monsieur le préfet, à ce que les droits d'octroi ou autres taxes qui seraient proposés comme moyen de remboursement d'un emprunt ne le soient qu'à titre essentiellement temporaire, et d'ailleurs à ce que les administrations municipales n'aient recours à ce moyen qu'à défaut de toute autre ressource, en cas d'urgence absolue et à la condition que la durée de cet accroissement de charges, qui pèse plus particulièrement sur les classes nécessiteuses, sera strictement limité au terme du remboursement.

Pour ce qui concerne les droits d'octroi spécialement, vous remarquerez qu'il importe que le vote de ces taxes et l'instruction de l'affaire à cet égard, marchent simultanément suivant les formes accoutumées, l'ordonnance royale qui autorise la perception devant être rendue sur le rapport de M. le ministre des finances, avant l'ordonnance ou la loi qui intervient pour autoriser l'emprunt.

Sur le produit de coupes de bois. Il en est de même relativement aux coupes extraordinaires de bois qu'il faut avoir soin de faire instruire par les soins de l'administration forestière, en même temps que la proposition d'emprunt est adressée au département de l'intérieur.

Modes divers de réalisation. Je passe, monsieur le préfet, à l'examen des divers modes à suivre pour la réalisation des emprunts communaux. Il peut y être procédé de deux manières, à savoir, par adjudication avec publicité et concurrence, ou par traité de gré à gré avec la caisse des dépôts et consignations. Ce dernier moyen est préférable à tous égards, en ce qu'il simplifie les formes et procure à la commune des facilités qu'elle ne rencontre pas toujours dans le concours des particuliers. Néanmoins, je conçois que, d'un autre côté, il peut y avoir quelquefois avantage ou convenance à ce que les habitants s'associent, en y engageant leurs capitaux, au succès d'une opération qui intéresse la communauté, et dans ce cas, à égalité de conditions, rien n'empêche que ce dernier mode ne soit préféré.

Mise en adjudication. Je n'ai pas besoin de vous faire observer, monsieur le préfet, que dans l'hypothèse de la mise en adjudication, le premier soin de l'administration locale doit être de dresser et de soumettre au conseil municipal un cahier des charges énonciatif du mode et des termes de payement, du maximum de l'intérêt comme mise à prix, et enfin de toutes les autres conditions de l'entreprise.

Il n'est pas inutile non plus de rappeler ici que le conseil d'état refuse avec raison son assentiment à tout système d'emprunt par l'effet duquel la dette de la commune serait divisée en coupons transmissibles par voie d'endossement comme effet de commerce. Toute proposition conçue dans ce sens serait donc nécessairement écartée.

(1) *Voir* cette circulaire, ci-dessus.

La même observation s'applique aux emprunts avec prime, qui tendraient à établir un jeu de loterie interdit par la loi.

Je dois ajouter que, suivant le conseil d'état, un conseil municipal ne peut, sans remplir les formalités exigées en matière d'emprunts, traiter avec un entrepreneur pour la construction d'un édifice, l'ouverture d'une rue, ou toute autre opération d'utilité communale, avec stipulation que cet entrepreneur ne sera payé qu'en plusieurs années et à charge par la commune de lui tenir compte de l'intérêt de ses avances. De semblables conventions sont considérées en général comme constituant de véritables emprunts : il est bon que les administrations locales en soient averties.

Toutefois je reconnais que dans la pratique, surtout à l'égard des petites communes, l'application rigoureuse de cette règle serait souvent une cause d'embarras et de retards préjudiciables aux intérêts de la localité. J'abandonne donc à votre prudence le soin d'apprécier les circonstances qui permettraient d'y déroger.

Prêts par la caisse des dépôts et consignations. Quant aux formalités à observer et à la marche à suivre dans les emprunts à contracter avec la caisse des dépôts et consignations, l'instruction qui accompagne la présente circulaire contient sur les conditions et la forme des prêts que cette caisse consent à faire aux communes, des explications qui me dispensent d'entrer à cet égard dans de plus amples détails.

Vous remarquerez seulement que, d'après l'art. 7, la durée des prêts ne peut excéder douze ans ; ce qui explique ce que j'ai dit plus haut de la nécessité de limiter en général à cette période le terme le plus éloigné du remboursement. C'est un point sur lequel je crois devoir insister.

Concours gratuit des agents du trésor. La même instruction mentionne aussi (art. 6 et suivants) le consentement donné par M. le ministre des finances au concours gratuit des agents du trésor pour la réalisation et le remboursement des emprunts communaux contractés avec la caisse, et fait connaître la marche tracée aux administrations municipales lorsqu'elles veulent user du bénéfice de cette autorisation.

Ces dispositions, arrêtées de concert entre le département des finances et celui de l'intérieur, se recommandent particulièrement à l'attention de MM. les maires.

Forme des autorisations. Je n'ai plus à vous entretenir, monsieur le préfet, que des formes dans lesquelles les emprunts communaux doivent être délibérés et autorisés, et des productions à faire à l'appui des propositions que vous avez à me soumettre.

La loi du 18 juillet 1837 statue, art. 41 :

Qu'aucun emprunt ne pourra être autorisé que par ordonnance du roi rendue dans la forme des règlements d'administration publique pour les communes ayant moins de 100,000 fr. de revenu, et par une loi, s'il s'agit d'une commune ayant un revenu supérieur. Cette disposition n'a pas besoin de commentaire.

Le même article porte que néanmoins, en cas d'urgence, et dans l'intervalle des sessions, une ordonnance du roi, rendue dans la forme des règlements d'administration publique, pourra autoriser les communes dont le revenu est de 100,000 francs et au-dessus, à contracter un emprunt jusqu'à concurrence du quart de leurs revenus.

Je dois vous faire remarquer ici, monsieur le préfet, que, suivant une règle de jurisprudence désormais invariable, cette dernière disposition ne peut recevoir d'application qu'autant que la dépense projetée n'excède pas *en totalité* le quart des revenus communaux. Autrement ce serait engager à l'avance le vote des Chambres et leur enlever de fait le droit de contrôle que la loi leur attribue.

J'ajoute qu'il serait également impossible de l'appliquer dans le cas où la commune serait déjà grevée d'emprunts antérieurs ou d'autres engagements obligatoires qui absorberaient le quart de ses revenus.

Forme du vote. Quant aux formes du vote des emprunts, l'art. 42 de la loi municipale y a pourvu. Je n'ai rien, d'ailleurs, à ajouter aux explications contenues dans la circulaire ministérielle du 27 mars 1837, déjà citée, en ce qui touche le concours des plus forts contribuables aux délibérations des conseils municipaux dans les communes dont le revenu est inférieur à 100,000 fr. Je ne puis donc que vous engager à vous reporter, au besoin, aux dispositions de cette circulaire.

Réalisation. Mais je ne saurais me dispenser de toucher ici un point qui n'est pas sans importance pour le bon ordre de la comptabilité communale : je veux parler de l'inconvénient qu'il peut y avoir à laisser indéfiniment ouverte la faculté que les villes obtiennent de contracter des emprunts dont, faute de réalisation immédiate, la destination se trouve ultérieurement changée. Il arrive en effet quelquefois que des travaux ou autres opérations, en vue desquels un emprunt a été autorisé, sont acquittés sur les ressources ordinaires ou extraordinaires du budget, tandis que d'autres dépenses, auxquelles ces ressources étaient affectées, ne peuvent plus être payées qu'à l'aide des fonds à emprunter. Outre que ceci est en soi peu régulier, il en peut résulter des embarras de comptabilité assez graves et qu'il importe d'éviter. Vous devrez donc à l'avenir, monsieur le préfet, considérer la réalisation de l'emprunt à l'époque fixée comme obligatoire, à peine de péremption de l'autorisation accordée. Le comité de l'intérieur du conseil d'état a, d'ailleurs, posé en principe, dans un cas récent, que toute prorogation d'emprunt constitue une obligation nouvelle, qui exige une autorisation spéciale rendue dans les formes usitées pour l'emprunt lui-même. Je m'associe entièrement à cette doctrine.

Pièces à produire. Enfin, monsieur le préfet, et pour dernière recommandation, je vous prie de veiller à ce que les propositions d'emprunt qui seront produites à l'avenir, au nom des villes ou communes, soient toujours appuyées, 1° de la délibération municipale énonçant, outre la demande en autorisation, le taux de l'intérêt, le mode et les termes du remboursement, ainsi que les ressources avec l'aide desquelles la commune se propose d'y pourvoir et qui doivent être régulièrement votées ;

2° D'un relevé présentant, dans des colonnes distinctes, le total des recettes et dépenses ordinaires, d'après les comptes des trois premiers exercices, afin que je puisse juger, par la moyenne de ses revenus ordinaires, si la commune est en mesure de se libérer dans le temps fixé ;

3° D'un état dûment certifié des dettes de la ville ou commune (emprunts antérieurs ou autres engagements obligatoires, travaux extraordinaires en cours d'exécution, etc), en un mot, du passif de la caisse municipale ;

4° Du projet des travaux à exécuter ou de l'énoncé des charges auxquelles l'emprunt proposé a pour but de subvenir;

5° Du budget communal réglé pour l'exercice courant ;

6° De votre avis et de celui de M. le sous-préfet de l'arrondissement, en forme d'arrêtés.

Instruction sur les formalités et conditions à remplir concernant les prêts demandés à la caisse des dépôts et consignations par les villes et les communes.

Dispositions générales. 1. Tout emprunt demandé par une ville ou par une commune doit être autorisé par une loi ou par une ordonnance royale, suivant les cas prévus par l'article 41 de la loi du 18 juillet 1837 sur l'administration municipale.

2. Lorsqu'une ville ou une commune dûment autorisée sera dans l'intention de contracter un emprunt à la caisse des dépôts et consignations, le maire devra en faire la demande à cette caisse. Si le retrait de la totalité des fonds doit avoir

lieu en une seule fois, MM. les maires feront connaître l'époque a laquelle il sera opéré; si ce retrait ne doit être effectué que par partie, ils indiqueront la portion de l'emprunt à réaliser chaque année. Cette demande doit toujours être accompagnée :

1° D'une ampliation en forme de l'ordonnance royale qui autorise l'emprunt (si cet emprunt était autorisé par une loi, il suffirait d'en indiquer la date);

2° D'une copie dûment certifiée de la déclaration du conseil municipal qui a motivé la loi ou l'ordonnance royale.

3. Si la loi ou l ordonnance royale qui aura autorisée l emprunt imposait à la ville ou à la commune l'obligation d'une adjudication publique, avant de pouvoir traiter avec la caisse des dépôts, cette caisse ne pourrait faire droit à la demande de la ville ou de la commune qu'après avoir reçu de M. le maire l assurance que le vœu de la loi ou de l'ordonnance royale a été rempli.

Si l'option entre les deux modes d'emprunt était facultative, le Maire serait dispensé de donner cette assurance à la caisse.

4. Quand la caisse des dépôts aura repondu qu'elle consent à faire les fonds de l'emprunt autorisé, et que, par l envoi d un exemplaire de la présente instruction, elle aura fait connaître ses conditions, M le maire devra transmettre a cette caisse une ampliation en forme de la délibération du conseil municipal qui donne pouvoir à ce magistrat de réaliser tout ou partie de cet emprunt.

5. Le retrait, de la caisse des dépôts, des fonds empruntés et leur remboursement devront toujours avoir lieu à Paris et *sans aucuns frais* à la charge de cette caisse.

6. M. le ministre des finances ayant accordé le concours gratuit des agents du trésor (1), tant pour la réalisation des prêts consentis par la caisse des dépôts aux villes et aux communes que pour leur remboursement (2), il n est pas nécessaire que MM. les maires écrivent au ministre pour s'assurer de ce concours.

Conditions du prêt. 7. La durée d'un prêt ne peut excéder douze années; elle commencera à courir du jour du premier versement fait par la caisse.

8. Le taux de l'intérêt est fixé à 4 1/2 p. o/o.

9. Les fonds que la caisse des dépôts aura consenti à prêter pourront être retirés par MM. les Maires en une seule fois ou par à-compte successifs, selon que les besoins de leur ville ou de leur commune l exigeront; mais ces retraits de fonds aux époques qui auront été déterminées, ne devront être demandés que pour les 5, 15 et 25 de chaque mois; si ces jours étaient fériés, le retrait serait renvoyé au lendemain Dans le mois de décembre les retraits ne pourront avoir lieu seulement que le 5 et le 15

10. Aucun prêt ne pourra être réalisé qu'après l'envoi a la caisse des dépôts, par MM les maires, des obligations et des coupons souscrits conformément aux articles 12 a 15 et 18 à 24 ci-après

11. Avant de procéder à la confection de ces valeurs, et pour éviter toute erreur, MM les maires devront adresser au directeur général de la caisse des dépôts, au moins un mois

(1) Ces agents sont les receveurs généraux et particuliers des finances.

Voir, pour la manière dont ils interviennent : 1° pour faire passer aux villes et aux communes les fonds prêtés par la caisse des dépôts, de l'art. 27 à l'art 30 de la présente instruction, et 2° pour faire passer a cette caisse, à Paris, les fonds remboursés par les villes et les communes, de l'art. 32 à l'art. 35.

(2) A defaut, par MM. les maires, de se servir, pour la réalisation et le remboursement des prêts, du concours gratuit des receveurs generaux *agissant comme agents du trésor public*, ils auraient à indemniser la caisse des frais de taxations et pertes d'intérêts qui résulteraient de l'intervention directe de ces comptables, *s'ils agissaient en qualité de préposés de la caisse des dépôts et consignations.*

avant le jour qu'ils auront indiqué pour le versement au trésor des fonds demandés à cette caisse, un tableau dressé conformément au modèle n° 1 ci-joint, destiné à faire connaître :

1° Le montant de chaque somme demandée et l'époque à laquelle la caisse des dépôts devra en faire les fonds;

2° La date du remboursement de cette somme, en évitant d'indiquer un jour férié;

3° Les intérêts calculés pour l'an de 360 jours (chaque mois n'étant compté que pour 30 jours).

L'examen préalable de ce tableau par la caisse des dépôts a pour objet d'indiquer les rectifications à faire, s'il y a lieu, dans les calculs, et d'éviter le renvoi des valeurs qui pourraient contenir des erreurs, ce qui occasionnerait des retards dans le versement des sommes demandées.

Obligation à souscrire pour le capital emprunté. 12. En contre-valeur des fonds demandés par une ville ou par une commune, le receveur municipal agissant au nom de la ville ou de la commune devra souscrire pour le capital une ou plusieurs obligations conformes au modèle n° 2 ci-joint.

13. Ces obligations devront être sur *papier frappé du timbre proportionnel* exigé par la loi.

14. Elles seront visées par le maire.

15. Elles seront revêtues du cachet de la mairie. Il serait préférable que les obligations fussent imprimées ou lithographiées, et, dans ce dernier cas, visées pour timbre. Les villes ou les communes devront faire élection de domicile chez une personne résidant à Paris, ou, à défaut, au Ministère de l'intérieur.

Cette élection de domicile ne pourra pas être indiquée au trésor public.

16. MM. les maires auront, pour le payement des obligations comme pour celui des coupons dont il sera parlé plus loin, à se conformer exactement aux prescriptions de l'article 34 de la présente instruction.

17. Faute par MM. les maires de faire acquitter les obligations et coupons d'intérêts le jour même des échéances, ils rendraient leurs villes ou communes passibles d'intérêts de retard envers la caisse des dépôts.

Pour éviter cet inconvénient, il suffira de se conformer à la recommandation exprimée par les articles 31 à 34 ci-après.

Coupons à souscrire pour les intérêts des obligations. 18. Pour le règlement des intérêts afférents à chaque à-compte demandé à la caisse des dépôts le receveur municipal devra souscrire, au nom de la ville ou de la commune, des coupons échelonnés de six mois en six mois, aux échéances des 30 juin et 31 décembre de chaque année, et non des 1er juillet et 1er janvier. Ces coupons devront être conformes au modèle n° 3 ci-joint.

19. Les intérêts dus pour moins de trois mois seront réunis à ceux du semestre suivant, pour le premier coupon à souscrire, ou à ceux du semestre précédent, quand il s'agira du dernier coupon, et, à l'exception de ces deux cas, *aucun coupon ne devra comprendre plus de six mois d'intérêts.*

20. Ces coupons d'intérêts souscrits, comme les obligations, par le receveur municipal, devront être établis sur *papier frappé du timbre proportionnel* exigé par la loi, et revêtus du visa du maire et du cachet de la mairie. Il serait préférable qu'ils fussent imprimés ou lithographiés, et, dans ce cas, visés pour timbre.

21. Quand un à-compte demandé sera remboursable en plusieurs obligations, il ne sera souscrit néanmoins, pour simplifier le travail, *qu'une seule série de Coupons d'intérêts*, embrassant sans interruption toute la durée du prêt de cet à-compte.

22. Ces intérêts porteront d'abord sur le montant de l'à-compte versé, et décroîtront ensuite au fur et à mesure des remboursements partiels.

23. Le jour du versement au trésor des fonds prêtés par la caisse sera compté dans le calcul des intérêts; mais celui du remboursement de ces fonds n'y sera pas compris.

24. Le chiffre des centimes devra être forcé ou réduit de manière à former toujours des fractions de 5, 10, 15, 20, etc.

Mode de réalisation des fonds empruntés à la caisse des dépôts. 25. Toute somme demandée par un maire sur un prêt consenti par la caisse des dépôts sera toujours versée exactement par cette caisse, au trésor public, au jour indiqué dans les valeurs qui auront été transmises conformément aux prescriptions de l'article 9 ci-dessus.

26. MM. les maires pouvant être certains que la caisse des dépôts versera toujours avec exactitude au trésor, au jour fixé par les obligations, les sommes demandées sur les prêts consentis, cette caisse sera dispensée, en conséquence, de donner aucune assurance préalable que les versements seront opérés.

MM. les maires ne recevront d'autre avis à cet égard que celui qui les informera des versements effectués au trésor.

27. Ces versements sont faits à la caisse centrale du trésor public; au crédit du receveur général du département dans lequel est située la ville ou la commune qui emprunte, et pour le compte de cette même ville ou commune.

28. MM. les maires qui voudront avoir à leur disposition des fonds *à jour fixe* chez le receveur général ou chez le receveur particulier des finances, devront s'adresser à l'un ou à l'autre de ces comptables, afin qu'il puisse leur faire connaître les délais nécessaires en raison des distances. Après s'être ainsi concertés avec le préposé qui devra intervenir, MM les maires seront en état de pouvoir indiquer à la caisse des dépôts le jour précis où elle devra effectuer ses versements au trésor.

29. La caisse des dépôts, en échange de la somme dont elle a fait le versement au caissier central du trésor, reçoit de ce comptable un récépissé et une déclaration de versement. Elle adresse de suite cette déclaration au maire, et elle transmet en même temps au receveur général le récépissé original, en l'accompagnant d'une copie dudit récépissé, que ce comptable doit renvoyer exactement, après l'avoir revêtu de sa signature, au caissier de la caisse des dépôts. Le récépissé original est conservé par le receveur général dont il opère la décharge.

Après le versement effectué à son crédit, ce comptable reçoit un avis particulier du Ministère des finances (direction du mouvement général des fonds), qui lui fait connaître la destination à donner à ces fonds

30. Si la ville ou la commune est située dans un arrondissement autre que celui du chef-lieu, les fonds seront mis à la disposition du maire par le receveur particulier de son arrondissement, de la manière usitée pour les placements des communes au trésor public.

Payement des obligations et des coupons d'intérêts. 31. Le payement des obligations et des coupons d'intérêts y afférents souscrits au nom des villes ou des communes doit, ainsi qu'il a été dit plus haut (art. 5), être effectué directement à Paris, sans frais, et le jour même des échéances.

32. Pour profiter du bénéfice du concours gratuit des receveurs des finances, consenti par M. le ministre des finances, le maire de la ville ou de la commune qui a un payement à faire à la caisse des dépôts autorise le receveur municipal à prendre à la recette générale un mandat à son ordre sur le trésor public

Ce mandat, qui paraît faire double emploi avec les valeurs déjà souscrites, n'a pour objet que d'assurer le payement desdites valeurs, en se conformant aux règles de la comptabilité du Ministère des finances Il doit être délivré sur papier timbré, et à vingt jours de date; les frais de timbre doivent être supportés par les villes ou communes

33. L'échéance de ce mandat, pour lequel aucun droit de commission ou tout autre que celui du timbre ci-dessus mentionné n'est dû au receveur général, doit correspondre exactement à celle des obligations ou des coupons à payer.

34. Pour arriver à la concordance de l'échéance du mandat avec celle de l'obligation ou du coupon d'in-

térêts, il est indispensable, si la ville ou la commune est située dans *l'arrondissement chef-lieu*, que le maire, de concert avec le receveur municipal, fasse, *au moins vingt jours* avant l'échéance des obligations ou des coupons, les dispositions et les démarches nécessaires auprès du receveur général pour obtenir le mandat sus-énoncé (1). Si le receveur municipal ne se procurait pas ce mandat assez à temps, c'est-à-dire si son échéance était postérieure à celle des obligations et des coupons, le retard dans le payement qui en résulterait donnerait lieu non-seulement à des rappels d'intérêts, mais encore à de nombreuses écritures et à une correspondance qu'il importe d'éviter.

Lorsque le receveur général délivre son mandat, il constate l'opération au compte *Remboursements aux communes*.

35. Ce mandat, destiné au payement des valeurs, doit représenter exactement et sans déduction aucune la somme à payer.

Le receveur municipal passe ce mandat à l'ordre du caissier de la caisse des dépôts, et le lui transmet immédiatement sous le couvert du directeur général de cette caisse, auquel il en donne en même temps avis.

36. Après l'encaissement de ce mandat, la caisse des dépôts renvoie au receveur municipal, sous le couvert du maire, les obligations et les coupons.

Le conseiller d'État, directeur général.

Signé J. PASQUIER.

(1) Pour une ville ou une commune située dans un arrondissement autre que celui du chef-lieu du département, les dispositions de MM. les maires devraient être prises, en raison des distances, 25 à 30 *jours au moins* avant l'échéance des obligations et coupons, afin de donner le temps au receveur particulier de se concerter avec le receveur général.

MODÈLE N° 1

PRÊTS A DIVERS.

TABLEAU

DURÉE DU PRÊT :

des valeurs à souscrire en contre-valeur des sommes prêtées par la caisse des dépôts aux villes et communes.

INTÉRÊT A o/o. VILLE / COMMUNE d

Emprunt autorisé Fr.

e A-COMPTE. ARRONDISSEMENT d

Loi........... / Ordce royale du 18 .

DÉPARTEMENT d

(Indiquer ici les motifs de l'emprunt.)

A verser au Trésor public par la Caisse des dépôts, le 184 . .....

Montant des à-compte déjà versés. . . . .

TOTAL. . . . .

M. le Maire transmettra :

1 Obligation de Fr. payable par la {ville / commune} le

	MONTANT des intérêts.	RECTIFICATIONS opérées par la Caisse.
Coupons d'intérêts à souscrire. (Voir les art. 18 à 24 de l'Instruction.)		
sur Fr. du 18 au 18		
A REPORTER.		

MODÈLE N° 2.

Obligation.

DÉPARTEMENT d — VILLE ou COMMUNE d — ARRONDISSEMENT d

Emprunt de Fr. autorisé par {la Loi ou l'Ordonnance royale} du 18 .

MONTANT DE L'OBLIGATION FR.(1)

BON pour la somme de (1)
que la (2) *, conformément à la délibération de son Conseil municipal du*
dûment approuvée le , s'engage à payer le , à Paris, où elle fait
élection de domicile {à ou chez} (a) } *à l'ordre de M. le Caissier général de la Caisse des dépôts et*
consignations, en remboursement de pareille somme qu'elle doit recevoir le , à
valoir sur celle de (portion de celle de), que la Caisse des dépôts
a consenti à prêter à ladite (3) *, autorisée par* {la Loi ou l'Ordonnance royale} *du*
18 *, à contracter un emprunt de pour*

A le 18 .

Vu par le Maire: Le Receveur municipal,

(a) La ville ou commune devra faire élection de domicile chez une personne résidant à Paris, ou, à défaut, au Ministère de l'Intérieur.
Cette élection de domicile ne pourra pas être indiquée au Trésor public.

(1) En toutes lettres.
(2) Désigner la ville ou la commune qui emprunte.
(3) Chaque Obligation devra être sur papier frappé du timbre proportionnel ou sur papier ordinaire visé pour timbre, et revêtue du cachet de la Mairie. Elle devra être parvenue à la Caisse des dépôts dix jours avant celui du versement des fonds au Trésor public. Il serait préférable que les Obligations fussent imprimées ou lithographiées.

MODÈLE N° 3.

Coupon d'Intérêts.

DÉPARTEMENT d	VILLE OU COMMUNE d	ARRONDISSEMENT d

Emprunt de Fr. autorisé par {la Loi ou l'Ordonnance royale} du 18 .

MONTANT DU COUPON FR.[1]

BON pour la somme de[2]
que la[3] *, conformément à la délibération de son Conseil municipal du dûment approuvée le , s'engage à payer le , à Paris, où elle fait élection de domicile* {à ou chez} *à l'ordre de M. le Caissier général de la Caisse des dépôts et consignations, pour les intérêts à 0/0 l'an, courus du*[4] *au , sur une somme de qu'elle doit recevoir le , à valoir sur celle de que la Caisse des dépôts a consenti à prêter à ladite*[3] *autorisée par* {la Loi ou l'Ordonnance royale} *du 18 , à contracter un emprunt de pour*

A le 18 .

Vu par le Maire : Le Receveur municipal,

(1) Chaque Coupon devra être sur papier frappé du timbre proportionnel ou sur papier ordinaire visé pour timbre et revêtu du cachet de la Mairie. Il devra être adressé à la Caisse des dépôts avec l'Obligation à laquelle il se rattache. Il serait préférable que les Coupons fussent imprimés ou lithographiés.

(2) En toutes lettres.

(3) Désigner la ville ou la commune qui emprunte.

(4) Les intérêts seront réglés semestriellement au 30 juin et au 31 décembre de chaque année, à raison de 360 jours l'an (chaque mois étant compté pour 30 jours). Les intérêts pour moins de trois mois seront réunis à ceux du semestre suivant pour le premier coupon à souscrire, ou à ceux du semestre précédent, quand il s'agira du dernier Coupon.

***Instructions au sujet des taxes assises sur le bois d'affouage provenant des bois de l'État dans lesquels des communes exercent des droits d'usage*, 25 août 1840.**

Monsieur le préfet, des difficultés s'étaient élevées, dans plusieurs départements, entre l'administration forestière et des communes usagères dans les bois de l'État. Ces dernières prétendaient avoir la faculté d'établir des taxes plus ou moins fortes sur l'affouage délivré aux habitants pour subvenir à des dépenses générales ; mais M. le ministre des finances soutenait que le montant de ces taxes ne devait jamais excéder celui des frais inhérents à l'exercice du droit d'usage.

La question soulevée par ce dissentiment ayant été soumise à l'examen des trois comités réunis de législation, des finances et de l'intérieur, il est intervenu, le 29 mai 1838, un avis conçu dans les termes suivants :

« Considérant que les taxes dites d'affouage, imposées aux usagers des forêts domaniales par les conseils municipaux des communes usagères, lorsqu'elles s'élèvent au delà des charges afférentes à l'exercice du droit d'usage, ne sont en fait, qu'une imposition extraordinaire destinée à pourvoir à des dépenses d'intérêt communal.

» Considérant que les domiciliés dans la commune sont seuls appelés à contribuer à cette charge, dans la proportion de la quantité de bois qu'ils reçoivent, et non en raison de leurs facultés ;

» Considérant que les propriétaires non domiciliés dans la commune, qui, d'après la loi, doivent contribuer, dans la proportion de leurs facultés, aux dépenses d'intérêt communal, ne peuvent être portés sur les rôles dits d'affouage ;

» Considérant que les bois délivrés aux habitants ne peuvent, d'après l'article 83 du Code forestier, être l'objet d'aucun trafic, et que ce serait s'écarter des dispositions expresses qu'il renferme, que de permettre aux conseils municipaux d'user de cette ressource dans des vues d'intérêt communal et au préjudice des usagers ;

» Sont d'avis :

» Que les taxes dites d'affouage, imposées aux usagers des forêts domaniales par les conseils municipaux des communes usagères, ne doivent être destinées qu'au remboursement de l'avance faite par la caisse municipale des frais inhérents à l'exercice du droit d'usage, et non à satisfaire à des dépenses d'intérêt général ; qu'en conséquence, les rôles dits d'affouage ne doivent pas dépasser la somme strictement nécessaire à l'acquittement de ces frais. »

Cet avis, que vient de me communiquer M. le ministre des finances, m'ayant paru fondé sur une exacte interprétation des lois qui régissent la matière, je n'ai pu que l'adopter.

En conséquence, toutes les fois que les administrations municipales soumettront à votre approbation conformément à l'article 44 de la loi du 18 juillet 1837, des rôles de taxes établies sur l'affouage provenant de bois domaniaux dans lesquels les communes seraient usagères, vous aurez à examiner si le montant du rôle n'excède pas la quotité des frais inhérents à l'exercice de l'usage, et, dans le cas où il serait plus élevé, vous le diminueriez d'office, en réduisant le chiffre de la taxe assise sur chaque lot, de manière à obtenir seulement la somme strictement nécessaire pour acquitter les frais dont il s'agit.

Je vous invite, au surplus, monsieur le préfet, à communiquer les dispositions de cette circulaire aux maires de votre département afin de prévenir les mécomptes et les difficultés auxquels les administrations municipales s'exposeraient, si elles continuaient à chercher dans les taxes de l'espèce, les moyens d'accroître les revenus communaux.

Circulaire concernant l'aliénation des bois communaux soumis au régime forestier, 5 septembre 1840 (1).

Monsieur le préfet, des doutes s'étaient élevés sur le point de savoir si l'on pouvait appliquer aux bois communaux *soumis au régime forestier* la disposition de l'article 46 de la loi du 18 juillet 1837, qui attribue aux préfets, en conseil de préfecture, la faculté d'autoriser la vente, l'échange et le partage de biens communaux, quand il s'agit d'une valeur n'excédant pas 3,000 francs pour les communes dont le revenu est au-dessous de 100,000 francs, et 20,000 francs pour les autres communes.

Cette question ayant été soumise a l'examen du conseil d'état en assemblée générale, il est intervenu, le 30 juillet dernier, un avis dans le sens de la négative, et fondé sur les motifs suivants :

« La loi du 18 juillet 1837 n'a point » abrogé les lois spéciales qui, pour » des cas ou des matières déterminés, avaient exigé des formes et » établi des garanties particulières.

» Spécialement en ce qui touche le » Code forestier, cette loi en a formellement réservé l'application » dans la distribution des affouages » (*article* 17).

» Aux termes de l'article 90 dudit » Code, les bois taillis ou futaies » appartenant aux communes, et reconnus susceptibles d'aménagement ou d'une exploitation régulière, sont soumis au régime forestier.

» Aux termes de l'article 93, dans » les communes qui ont dix hectares » de bois et plus, réunis ou divisés, » le quart de ces bois doit toujours » être mis en réserve.

» Ces dispositions ont été établies » tout à la fois dans l'intérêt des » communes et dans celui de l'État, » afin d'assurer la conservation de la » richesse forestière du pays.

» Par suite, l'administration forestière est préposée à la conservation des bois des communes; des » ordonnances royales interviennent » pour déclarer que les bois sont soumis au régime forestier, pour régler leur aménagement; toutes les » prohibitions et garanties relatives » aux forêts nationales elles mêmes » leur sont applicables; et les droits » des communes se trouvent en conséquence modifiés relativement à » leurs propriétés de cette nature

» Les préfets ne pourraient donc » autoriser l'aliénation de tout ou » partie des bois ainsi soumis au régime forestier sans détruire un état » de choses constitué par des actes de » l'autorité royale, fondé sur un intérêt public contre lequel l'intérêt » purement communal ne saurait » l'emporter, sans excéder les pouvoirs qu'ils tiennent des lois en » matière forestière. »

D'après cet avis, partagé par M le ministre des finances, et que j'ai cru devoir adopter, vous vous abstiendrez, monsieur le préfet, de statuer sur les demandes des conseils municipaux en autorisation de vendre, d'échanger ou de partager des bois communaux soumis au régime forestier, quelle qu'en soit la valeur.

Ces demandes devront m'être adressées avec votre avis motivé en forme d'arrêté et toutes les autres pièces exigées par les instructions sur la matière, notamment les procès-verbaux d'expertise et d'enquête *de commodo*, ainsi que l'avis du conservateur des forêts. »

(1) *Voir* page 210

Instructions sur divers points du service de la comptabilité des communes, 9 septembre 1840.

Monsieur le préfet, vous savez qu'aux termes de l'article 67 de la loi du 18 juillet 1837, tous les receveurs communaux indistinctement sont placés sous la surveillance des receveurs des finances. Une ordonnance royale, rendue le 17 septembre suivant, pour l'exécution de cette disposition, avait déterminé, entre autres mesures, que toutes les pièces formant titre de recettes et autorisation de dépenses, seraient, dans chaques arrondissement, portées à la connaissance du receveur particulier, savoir : les budgets et autorisations supplémentaires de dépenses, les baux, actes et titres de perception, par les receveurs des communes et des établissements de bienfaisance, au moyen de copies ou d'extraits certifiés, et les votes d'impositions, taxes et cotisations locales, par le préfet du département.

Mais l'expérience a fait reconnaître que les receveurs municipaux ne transmettaient pas toujours avec exactitude au receveur de leur arrondissement respectif les copies ou extraits de titres qu'ils reçoivent de la préfecture par l'entremise des maires ; de sorte que les comptables surveillants se trouvaient dans l'impossibilité de suivre la rentrée des deniers communaux aux époques de leur recouvrement et d'en diriger l'emploi régulier.

Cet état de choses était fâcheux en ce qu'il pouvait permettre aux receveurs municipaux de dissimuler la situation de leur caisse, et par suite compromettre la responsabilité des receveurs des finances ; aussi a-t-il donné lieu à de fréquentes réclamations de la part de ces derniers comptables. M. le ministre des finances a pensé que l'on satisferait à ce qu'elles ont de légitime, en réglant qu'à l'avenir tous les titres de perception, sans exception, seront transmis aux receveurs municipaux et hospitaliers par l'intermédiaire obligé des receveurs d'arrondissement, à qui les préfets et sous-préfets en feraient l'envoi. Mon collègue m'ayant consulté sur ce projet, je n'ai pu qu'y donner mon assentiment ; et par suite est intervenue l'ordonnance royale du 31 mai dernier, dont vous trouverez ci après copie (1).

Je vous prie, monsieur le préfet, de vouloir bien assurer, en ce qui vous concerne, l'exécution de cette ordonnance. J'appelle notamment votre attention sur le paragraphe qui la termine, et aux termes duquel vous êtes tenu de donner, sans retard, avis aux maires des communes et aux administrateurs des établissements de bienfaisance de l'envoi, fait par vous, aux receveurs des finances, des documents qui concernent leurs administrations respectives.

Nota. Cette circulaire se termine par une exhortation à MM. les préfets de hâter le réglement des budgets sur lesquels ils ont à statuer, et l'invitation d'en adresser l'état dans le courant du mois de décembre de chaque année.

Le ministre leur recommande aussi de transmettre exactement à la cour des comptes les comptes administratifs des maires, pour les villes qui sont justiciables de cette cour.

Il leur rappelle enfin les dispositions des circulaires relatives aux cotisations municipales, à l'envoi du compte des impositions communales, et de celui des emprunts et impositions extraordinaires pour les villes ayant 100,000 fr. et plus de revenu.

---

(1) En voici le texte :

« Vu l'art. 5 de l'ordonnance royale du 17 septembre 1837, rendue, pour l'exécution de la loi du 18 juillet de la même année, sur l'administration municipale ;

» Art. 1er. L'art. 5 de l'ordonnance royale du 17 septembre 1837 est modifié ainsi qu'il suit :

» Les rôles d'impositions, taxes et cotisations locales, après qu'ils auront été rendus

Circulaire d'envoi d'une ordonnance relative aux pensions des employés des octrois, 14 octobre 1840

Monsieur le préfet, en examinant les règlements sur les pensions de retraite des employés des octrois, qui me parvenaient pour être soumis à la sanction royale, j'avais eu occasion de remarquer que la plupart reproduisaient les dispositions insérées dans l'ordonnance du 12 janvier 1825, relative aux pensions des fonctionnaires et employés du département des finances, circonstance qui s'opposait à ce qu'ils fussent approuvés, un de mes prédécesseurs ayant décidé, sur l'avis du conseil d'état, et par une circulaire adressée à MM. les préfets, sous la date du 15 juillet 1835, qu'il ne serait désormais autorisé de caisses de retraites, pour les employés des administrations municipales, qu'autant qu'elles seraient conformes au système adopté dans la ville de Tours. Cependant ce système, qui constitue une sorte de caisse d'épargne et de prévoyance et qui n'établit aucune distinction entre les employés du service actif et ceux du service sédentaire, n'offre que des moyens de rémunération insuffisants pour les agents de l'octroi. D'une autre part, le décret du 4 juillet 1806, rendu applicable d'une manière générale aux employés municipaux, et dont les dispositions servent de base aux liquidations de pensions, dans les villes qui n'ont pas fait approuver de règlements particuliers, n'est pas plus favorable à ces agents.

L'ordonnance du 12 janvier 1825, au contraire, contient plusieurs dispositions qui semblent plus spécialement applicables aux employés des octrois, dont les fonctions sont à peu près les mêmes que celles des employés des contributions indirectes. Ceux-ci, aux termes de cette ordonnance, ont droit à une pension après vingt-cinq ans de service, tandis que le décret de 1806 exige trente années. En cas de blessures, ils obtiennent une retraite, qui n'est plus calculée exclusivement d'après la durée de leurs services; et, s'ils succombent, leurs veuves peuvent prétendre à une partie de la pension qu'ils auraient obtenue. Enfin, dans quelques circonstances, la pension des veuves peut s'élever au 1/3 de celle de leurs maris. Le décret de 1806, relatif aux employés du ministère de l'intérieur, n'a pu prévoir aucun de ces cas.

Ces considérations m'ont déterminé à soumettre à la signature de sa majesté une ordonnance dont je vous transmets ampliation (1), et qui décide que, lorsque les villes en auront fait la demande, les pensions des employés des octrois municipaux seront réglées conformément aux dispositions des titres II, III et IV de l'ordonnance du 12 janvier 1825. Les titres Ier et V de l'ordonnance de 1825 sont omis à

---

exécutoires, seront directement adressés, par le préfet, aux receveurs des finances qui les transmettront aux receveurs chargés d'en effectuer le recouvrement.

» La même marche sera suivie pour la transmission, aux receveurs des communes, et établissements de bienfaisance, des budgets et autorisations de dépenses, des baux, actes et tous autres titres de recette.

» Le préfet donnera avis aux maires des communes de l'envoi de ces documents. »

(1) Elle est ainsi conçue :

« Vu le décret sur les pensions, du 4 juillet 1806, et l'avis du conseil d'état, du 12 novembre 1811, approuvé le 17 du même mois, qui rend applicables, sans distinction, aux employés des villes les dispositions du décret précité; vu l'ordonnance du 12 janvier 1825, relative aux retraites des employés du ministère des finances et des administrations qui en dépendent; considérant que les employés des octrois rendent les mêmes services et courent les mêmes dangers que les employés des contributions indirectes, et qu'il convient dès lors de liquider leurs pensions d'après les mêmes règles;

» Art. 1er. Lorsque les villes en auront fait la demande, les pensions des employés des octrois municipaux seront réglées conformément aux dispositions des titres II, III et IV de l'ordonnance du 12 janvier 1825. »

dessein dans la nouvelle ordonnance. Le titre 1er, ne se rapportant qu'à la constitution de la caisse de retraites, était sans objet ici, puisque l'ordonnance du 4 septembre 1840 ne recevra son application que dans les localités qui n'ont pas institué de caisses de retraites. Le titre 5 aurait empêché de compter, dans la liquidation des pensions des employés des octrois, les services publics étrangers aux villes et les services militaires, lesquels, d'après la jurisprudence consacrée par le conseil d'état, sont admis aujourd'hui sur le même pied que les services municipaux.

Il suit, comme vous le remarquerez, monsieur le préfet, de la nouvelle disposition adoptee, que les villes qui voudraient établir des caisses de retraites peuvent désormais s'écarter du système admis par la ville de Tours, et qu'à cet égard l'instruction ci-dessus rappelée, du 15 juillet 1835, a cessé de s'appliquer dans un sens exclusif et absolu.

Veuillez bien, monsieur le préfet, appeler sur cette ordonnance l'attention des administrations municipales, en leur faisant observer qu'elle n'a rien d'obligatoire pour les villes, et qu'elle n'a été rendue que dans le but d'ouvrir une plus large voie de récompense en faveur d'employés dont elles sont journellement à portée d'apprécier les services, et dont le dévouement ou la négligence peut influer d'une manière très-grave sur leur situation financière.

***Instruction sur les impositions extraordinaires affectées aux dépenses des communes*, 21 octobre 1840.**

Monsieur le préfet, dans un moment où la gravité des circonstances impose au gouvernement le devoir de ménager toutes les ressources du pays en vue des éventualités de l'avenir (1), j'ai dû porter mon attention sur les moyens de restreindre dans de justes bornes les dépenses des services administratifs qui ressortissent à mon departement, en tant du moins qu'elles peuvent affecter les sources du revenu public. Telles sont particulièrement celles des dépenses du service des communes, auxquelles il ne peut être pourvu qu'avec l'aide d'un prélèvement de centimes additionnels.

Il est certain que, généralement depuis quelques années, le montant des contributions directes s'accroît, par l'effet des impositions communales, dans une proportion telle qu'il en résulte une surcharge fort lourde pour les contribuables, outre l'inconvénient de rendre de plus en plus difficiles les rentrées du trésor. Cette situation ayant éveillé, à juste titre, la sollicitude de M. le ministre des finances, il importait de rechercher la cause de ce surcroît de charges en même temps que les moyens d'y mettre un terme.

Or, vous savez, monsieur le préfet, que les dépenses communales classées comme facultatives par la loi du 18 juillet 1837, lorsqu'elles exigent une perception de centimes additionnels, donnent lieu à des propositions qui se résolvent en lois ou en ordonnances royales portant autorisation, au profit des communes, de s'imposer extraordinairement la quotité de centimes necessaires jusqu'à concurrence de vingt, maximum fixé par les instructions ministérielles; mais, fort souvent, outre cette contribution spéciale, la même commune s'impose, dans le même temps, pour d'autres besoins, et, le plus ordinairement, pour insuffisance de revenus, une somme annuelle plus ou moins considérable.

(1) Bien que les circonstances auxquelles le ministre fait allusion ne soient plus aujourd'hui les mêmes, cependant les prescriptions de cette circulaire n'ont rien perdu de leur force et doivent continuer d'être prises pour règle en matière d'impositions communales.

Je ne parle pas des cinq centimes ordinaires autorisés par les lois de finances, ni des centimes spéciaux attribués, par les lois des 28 juin 1833 et 21 mai 1836, aux dépenses de l'instruction primaire et à celles des chemins vicinaux. Ces ressources étant créées et fixées législativement, le recouvrement n'en saurait être arrêté ni restreint, et il n'appartiendrait qu'au pouvoir législatif de décider s'il serait opportun et convenable d'apporter en ce point quelque changement aux dispositions en vigueur, ce dont je n'ai point à m'occuper ainsi.

Mais, pour toutes les impositions communales qui s'appliquent à des dépenses purement facultatives, l'administration supérieure, juge des nécessités qui les motivent, demeure parfaitement libre d'y refuser sa sanction, lorsqu'elles ne lui paraissent pas justifiées par des besoins indispensables et urgents. C'est sur ce point, monsieur le préfet, que j'appelle aujourd'hui toute votre attention, et que je vous recommande d'éclairer les administrations municipales placées sous votre autorité.

Sans doute, l'adjonction des plus imposés aux conseils municipaux pour le vote des centimes additionnels offre, à la rigueur, aux contribuables une garantie suffisante; mais cette prescription de la loi n'a pas la même efficacité en ce qui touche à l'intérêt général du recouvrement de l'impôt, alors surtout que des besoins extraordinaires qu'il faut prévoir peuvent se manifester d'un moment à l'autre, et faire désirer plus que jamais que les rentrées du trésor n'éprouvent aucun obstacle.

Vous ne devez donc pas hésiter à écarter dorénavant toute demande en imposition extraordinaire pour dépense communale qui vous paraîtrait pouvoir être ajournée sans inconvénient pour le service; or, une grande partie des dépenses facultatives sont dans ce cas. Telles sont, pour la plupart, les acquisitions d'immeubles, sauf pour ce qui concerne les maisons d'école dont les communes sont obligées de se pourvoir, les constructions et reconstructions d'édifices communaux, les ouvertures de rues dans les villes, et généralement toutes les opérations d'utilité communale, qu'en bonne règle les administrations locales ne doivent songer à entreprendre que lorsqu'elles ont des ressources assurées. Il en est de même relativement aux subventions offertes par les communes pour les travaux de routes départementales et les constructions de ponts, enfin, pour ce qui concerne les dépenses des chemins vicinaux de grande communication, en dehors de leurs contingents obligés et en cas d'insuffisance des ressources spéciales. Toutes les fois donc qu'il s'agira, pour couvrir de semblables dépenses, de faire un appel à la contribution directe, vous aurez à examiner avant toute chose, non pas seulement si ces dépenses sont utiles, mais si elles sont de nature à ne pouvoir souffrir de retard, si, en un mot, elles sont véritablement urgentes. Dans le cas de la négative, vous vous abstiendrez de donner suite aux propositions des administrations locales.

Je n'ai pas besoin d'ajouter qu'il ne peut être question ici que des impositions à autoriser et non de celles qui sont en recouvrement; il est bien entendu que mes recommandations, à cet égard, ne portent point sur le passé, et qu'il ne s'agit nullement de suspendre l'exécution des ordonnances déjà rendues.

Mais vous reconnaîtrez, monsieur le préfet, combien il est essentiel de veiller dorénavant à ce que les communes ne s'engagent pas à l'avance dans des dépenses de la nature de celles dont je viens de parler, sans avoir bien calculé les moyens d'y pourvoir, puisque autrement elles se trouveraient inévitablement conduites, nonobstant toute prescription contraire, à faire usage de la ressource extrême de l'impôt additionnel. Cette remarque, qui est de tous les temps, comme rappel aux règles d'une bonne administration, acquiert de la nécessité des circon-

stances plus d'importance encore et d'autorité.

Il suit aussi de là, comme le conseil d'état l'a fait observer plusieurs fois, que vous devez vous abstenir d'autoriser aucune acquisition d'immeuble ou adjudication de travaux, bien que la dépense reste, par son chiffre, dans les limites de votre compétence, lorsque cette dépense ne peut être payée qu'au moyen d'une imposition extraordinaire. Je ne puis que vous rappeler, à cet égard, les dispositions de la circulaire ministérielle du 2 juillet 1839 (1), et m'y référer en ce point.

Ainsi, monsieur le préfet, pour ce qui concerne les dépenses communales facultatives qui pourraient donner lieu à imposition extraordinaire, vous aurez soin de ne me transmettre à l'avenir que les propositions que l'urgence des besoins ne vous paraîtrait pas permettre d'ajourner. Je me réserve, de mon côté, d'examiner ces propositions, et de n'y donner suite qu'autant que la pressante nécessité de la dépense à faire serait suffisamment justifiée.

Quant aux dépenses obligatoires, la loi du 18 juillet 1837 vous charge (art. 40) de rendre exécutoires, pour les communes qui n'ont pas cent mille francs de revenu, les délibérations des conseils municipaux portant vote des impositions destinées à y pourvoir. Mais, dans l'énumération qu'en donne l'art. 30 de la loi, figurent certaines dépenses qui, pour être obligatoires dans le sens légal, n'ont pas toujours cependant un caractère d'urgence tel qu'elles ne puissent comporter un ajournement; je veux parler spécialement de celles qui sont mentionnées au nº 16 de cet article, sous l'énoncé de *grosses réparations aux édifices communaux*. Vous aurez donc à examiner, monsieur le préfet, si les réparations projetées ne pourraient pas être retardées sans trop d'inconvénients, jusqu'à ce que la commune soit en mesure d'y subvenir sur les ressources qui lui sont propres. Dans le doute, ou si votre refus donnait lieu à quelque contestation, vous feriez sagement de m'en référer.

Il ne vous échappera pas, en effet, que le but des prescriptions coercitives de la loi n'a pas été de contraindre l'autorité supérieure, mais les communes; que c'est dans la prévision de la résistance des conseils municipaux en présence de besoins constatés, que le pouvoir supérieur a été armé, à leur égard, d'un droit qui ne saurait être invoqué contre lui-même; qu'enfin, en principe, c'est à l'autorité qui règle le budget de la commune, qu'il appartient d'apprécier la convenance et l'opportunité des dépenses proposées, et que, de même que l'art. 36 lui confère le droit de réduire ou de rejeter celles qu'elle ne croit pas devoir admettre, de même aussi c'est à elle seule à juger, dans le cas particulier qui nous occupe, si les travaux projetés présentent le caractère obligatoire défini par la loi, et si, dès lors, il est indispensable d'autoriser l'imposition votée pour y faire face.

***Observations du ministre de l'intérieur sur le pourvoi de la ville d'Orléans contre les ordonnances des 17 avril et 23 mai 1839, concernant les remises des receveurs municipaux*, 3 décembre 1840**

Il est utile de rappeler d'abord les circonstances qui ont amené l'administration centrale à reconnaître la nécessité des nouvelles règles posées par ces ordonnances.

Depuis 1812, où les traitements des receveurs municipaux avaient été fixés par un décret du 24 août, les receveurs des communes ainsi que leurs dépenses ont pris un immense accroissement, surtout dans les grandes villes. Par suite, le tra-

(1) *Voir ci dessus.*

vail des receveurs s'est considérablement accru, de même que leur responsabilité; la loi du 28 avril 1816 a augmenté leur cautionnement; enfin les règles de leur comptabilité sont devenues plus sévères, leurs écritures plus laborieuses. Aussi, appréciant les conséquences onéreuses qu'entraînaient, pour les receveurs, les nouvelles conditions qui leur étaient imposées, plusieurs conseils municipaux avaient-ils d'eux-mêmes augmenté les traitements de ces comptables, d'autres moins justes, les avaient laissés stationnaires. De là la plus grande inégalité dans le chiffre des remises qui leur étaient attribuées. Il est résulté de la correspondance des préfets, consultés à cet égard, que ces remises variaient depuis 1 jusqu'à 7 pour o/o. Certaines communes même ne payaient aucun traitement: de sorte que le percepteur obligé de faire la recette n'était pas même indemnisé de ses déboursés matériels pour registres, comptes, etc.

Provoqué par les réclamations des percepteurs, le ministre des finances demanda que des mesures fussent prises pour y faire droit. Il se fondait principalement sur cette considération, que par l'effet de la loi du 18 juillet 1837, les percepteurs des contributions directes, dans 37,000 communes sur 37,232, se trouvaient maintenant chargés de droit de la recette municipale, et qu'il fallait bien, quand on obligeait ces comptables à ce travail, leur assurer un juste salaire.

Ce fut alors que pour établir quelque uniformité dans le service, le ministre de l'intérieur, d'accord avec son collègue, proposa les ordonnances des 17 avril et 23 mai 1839.

Tels ont été les motifs de ces ordonnances. Je n'ai point à m'occuper ici de leurs dispositions sous le point de vue de leur utilité, facile à démontrer d'ailleurs s'il était nécessaire; je n'examine que la question contentieuse dont le conseil d'État est saisi, à savoir si le gouvernement avait le droit de fixer, par un règlement général, les traitements des receveurs municipaux

En règle générale, le droit de fixer le traitement appartient à l'autorité qui dispose de l'emploi. Or, les receveurs municipaux, soit dans les communes qui ont plus de 30,000 fr. de revenus, soit dans celles où les percepteurs en remplissent les fonctions, sont à la nomination de l'autorité centrale (art. 65 de la loi du 18 juillet 1837).

C'est en conséquence de ce principe, que le décret du 30 frimaire an XIII et celui du 24 août 1812, ont conféré à l'autorité centrale ou à ses délégués la faculté de fixer les traitements des receveurs sur la proposition des conseils municipaux.

Les ordonnances en question n'ont donc fait que régler d'une manière plus précise, l'exercice d'un droit antérieur à la loi municipale de 1837; droit fondé sur des principes incontestables d'ordre administratif, et que cette loi n'aurait pu abroger que par une disposition explicite et spéciale, ce qui n'a point été dans la pensée du législateur; la discussion qui a eu lieu dans le sein des chambres en fait foi.

Ainsi les ordonnances de 1839 n'ont créé aucun droit nouveau pour l'administration centrale, et on ne saurait contester ce point qu'au moment où elles ont été rendues; rien n'empêchait le gouvernement de fixer, dans chaque commune, par décision spéciale, le traitement du receveur jusqu'à concurrence du *maximum* déterminé par le décret du 24 août 1812; d'où cette conséquence remarquable, qu'alors même qu'on ferait ce que demande la ville d'Orléans, et qu'on rapporterait ces ordonnances, le gouvernement n'en resterait pas moins investi du droit de fixer, par une décision particulière, le traitement du receveur municipal de cette ville, à une somme même supérieure à celle qui résulte de l'application du règlement général aujourd'hui adopté.

En effet, le tarif des remises déterminé par le décret du 24 août 1812 était beaucoup plus élevé que celui

qu'allouent les ordonnances. Il n'était, il est vrai, indiqué que comme *maximum;* mais enfin c'est dans cette limite que l'autorité supérieure exerçait son droit de règlement, et elle pouvait l'atteindre si elle le jugeait nécessaire.

En résumé, le décret du 24 août 1812 donnait à l'administration centrale le droit de régler les traitements des receveurs municipaux sous deux conditions, à savoir : 1° que les conseils municipaux seraient entendus; 2° que le *maximum* des remises fixées par le décret ne serait pas dépassé. Il est facile de démontrer que ces deux conditions ont été respectées par les ordonnances des 17 avril et 23 mai 1839.

En ce qui touche ce dernier point, il suffit de comparer les tarifs nouveaux a celui du décret de 1812 pour se convaincre que l'économie est en faveur de la nouvelle mesure. La seule modification réelle introduite par les ordonnances consiste en ce qu'au lieu d'un tarif unique, en exécution duquel les receveurs étaient payés sur les recettes seules, prises pour base des traitements, les remises se trouvent maintenant réparties divisément sur les recettes et sur les dépenses; de telle sorte qu'en admettant (ce qui arrive fréquemment) que les comptables reçoivent des sommes qui ne sont pas dépensées, ils ne touchent que la moitié des remises auxquelles ils auraient eu droit sous l'ancien système; mesure équitable puisque les receveurs n'ont rien à réclamer pour le travail et la responsabilité des payements, lorsqu'en fait les sommes ne sont pas dépensées; mesure avantageuse aux communes, puisqu'elles ne supportent, dans ce cas, que la moitié des remises. Enfin les ordonnances refusent toute espèce de remise sur les mouvements de caisse qui, bien qu'engageant la responsabilité des receveurs, ne constituent cependant, pour les communes, ni un revenu ni une dépense réelle. Tels sont les emprunts et leur remboursement, les ventes d'immeubles, les achats de rente, etc. Ces dispositions, toutes avantageuses aux communes, sont expliquées par les instructions du ministre de l'intérieur, relatives à l'exécution des ordonnances (Voir notamment celles des 12 février 1840 et 25 juin 1841)

Ces ordonnances, monsieur le président, peuvent donc se soutenir au point de vue de l'intérêt bien entendu des communes, en même temps que sous le rapport de la légalité, seule considération, au surplus, dont le conseil d'État ait en ce moment à s'occuper pour l'appréciation du pourvoi porté devant lui.

Au fond, la requête ne nie pas que le gouvernement n'ait le droit de régler les traitements des receveurs municipaux; mais elle objecte que l'article 38 de la loi du 18 juillet 1837, sur l'administration municipale, interdit d'augmenter les dépenses proposées par le budget, qui n'ont pas le caractère d'une charge obligatoire.

A cet égard, je me bornerai à faire observer que c'est précisément dans cette distinction que les ordonnances réglementaires de 1839 puisent leur force légale. En effet, l'article 30 (n° 6) classe le traitement du receveur municipal au nombre des dépenses obligatoires de la commune. Donc l'administration supérieure conserve le pouvoir d'augmenter le chiffre de l'allocation, s'il ne lui paraît pas satisfaire aux légitimes exigences que le bien du service comporte.

Est-ce à dire cependant qu'elle ne peut pas s'écarter de la règle qu'établit l'article 39, et qui détermine comme base de l'allocation d'office, la quotité moyenne des trois dernières années? Mais outre que cette interprétation aurait pour effet d'anéantir le droit que le gouvernement tient des règlements antérieurs, il se présentait tel cas où elle eût conduit a une impossibilité absolue; ainsi dans celui où la perception se faisait gratuitement, comme j'ai dit qu'on en pouvait citer des exemples, l'administration supérieure, tout en reconnaissant les graves inconvénients attachés à un mode qui n'offre aucune garantie pour la conservation des deniers communaux, se fût trouvée entièrement dépourvue de tout moyen d'y porter

remède, ce qu'on ne pouvait admettre.

Il faut donc reconnaître que la règle de la quotité moyenne est sans application possible en ce qui concerne les dépenses, dont le mode de fixation résulte de dispositions préexistantes et spéciales comme celles qui régissent les traitements et remises des receveurs municipaux. On en peut dire autant à l'égard des traitements et salaires des gardes champêtres, gardes forestiers des communes, des employés de l'octroi, etc.

Dans le sens véritable de la loi du 18 juillet 1837, lorsqu'un conseil municipal a refusé de voter des fonds suffisants pour le traitement du receveur de la commune, l'autorité qui approuve le budget, usant de son droit, dans l'intérêt du service communal, fixe ce traitement proportionnellement aux recettes et dépenses, sur les bases arrêtées conformément aux réglements qui font la loi de la matière, et dont les ordonnances des 17 avril et 23 mai ne sont que l'application généralisée. La somme ainsi fixée devient dès lors une dépense obligatoire pour la commune, et elle prend le caractère d'une dépense fixe et annuelle qui doit être inscrite au budget pour sa quotité réelle, aux termes de l'article 39 de la loi municipale.

Attribuer à cette disposition une autre portée, ce serait annuler par le fait les réglements en vigueur, relatifs à la fixation des traitements des receveurs municipaux, des employés de l'octroi et autres agents du service communal; ce serait remettre en question une grande partie de la législation antérieure à la loi du 18 juillet 1837. Or des modifications aussi graves ne se présument pas, et ne sauraient s'établir par voie d'induction : il faut qu'elles résultent de dispositions précises et formelles qui, comme je l'ai déjà fait observer, ne se rencontrent nulle part dans la loi du 18 juillet. J'ajoute enfin que la jurisprudence établie, et le sens dans lequel cette loi a été constamment appliquée depuis sa promulgation, ne sauraient admettre l'interprétation que le requérant s'efforce de lui donner en ce point.

Il me reste à établir, et ceci répondra à une autre objection de la requête, que les ordonnances ont respecté le droit réservé aux conseils municipaux par le décret du 24 août 1812, d'émettre leur avis sur la fixation des traitements des receveurs. Ce droit, objecte-t-on, n'est-il pas rendu illusoire par des ordonnances qui soumettent, bon gré mal gré, les communes à des tarifs déterminés d'avance?

L'objection serait sans doute fondée si, en effet, les tarifs des ordonnances étaient absolus, et que rien ne pût y être changé; car si le conseil municipal, consulté sur la fixation du traitement, ne pouvait proposer aucun changement dans les proportions du tarif, il est clair que la délibération préalable réservée expressément par les nouvelles ordonnances comme elle l'était par le décret du 24 août 1812 n'aurait aucun objet réel. Mais il n'en est pas ainsi. Les ordonnances donnent aux conseils municipaux la faculté d'augmenter ou de réduire les tarifs d'un dixième, suivant les exigences de localité; ce qui conséquemment leur laisse une latitude d'un *cinquième* dans la fixation; c'est à dire, en résumé, que le gouvernement ayant, d'après le décret du 24 août 1812, le droit de régler définitivement les remises des receveurs municipaux, a dit aux communes, par les ordonnances de 1839 : « Voici comment je » comprends l'attribution qui m'est » conférée par le décret d'août 1812 : » Je vous présente des tarifs que j'ai » mûrement médités, et que je juge » devoir s'appliquer comme la règle » la plus équitable dans la généralité » des cas Délibérez, faites-moi vos » propositions, comme le décret du » 24 août vous en donne le droit; » seulement je vous avertis que si » vous dépassez de plus d'un dixième » en dessus ou en dessous les tarifs » que je crois raisonnables, je n'ap» prouverai pas vos propositions, et » je réglerai moi-même les remises » comme j'y suis autorisé »

Posée dans ces termes, la question

se simplifie beaucoup ; la portée des ordonnances est dès lors parfaitement comprise ; elles laissent aux conseils municipaux la faculté de *proposer* les traitements, et au gouvernement le droit de *les régler*. Le décret du 24 août 1812 est donc complétement respecté dans son esprit comme dans ses termes.

Par conséquent, les ordonnances des 17 avril et 23 mai 1839, sont, sous le rapport de la légalité, tout à fait inattaquables, et la requête de la ville d'Orléans ne saurait être admise (1).

***Instruction au sujet du concours des notaires aux adjudications publiques de biens communaux opérées dans la forme administrative*, 19 décembre 1840.**

Monsieur le préfet, il s'est élevé des doutes, dans plusieurs départements, sur le point de savoir si, lorsque les communes procèdent à la vente de leurs biens, par voie d'adjudication publique, elles sont tenues d'employer le ministère d'un notaire.

Pour l'affirmative, on rappelait le décret du 12 août 1807 et l'ordonnance royale du 7 octobre 1818, qui prescrivent cette formalité à l'égard des baux consentis par les hospices et par les communes, et on en inférait que la même garantie doit être exigée pour les ventes, qui sont des actes plus importants.

D'un autre côté on objectait qu'aucune disposition spéciale de loi ou de règlement d'administration publique ne rend nécessaire l'intervention d'un notaire pour la validité des actes de vente des biens communaux; que dès lors il convient, dans un grand nombre de cas, d'éviter aux communes des frais qui, en définitive, retomberaient sur elles; qu'au surplus les adjudications passées dans la forme administrative ont une force d'exécution égale à celle des actes notariés, et qu'ainsi le concours d'un notaire n'ajouterait rien, sous ce point de vue, à la garantie des intérêts communaux.

Cette dernière opinion paraît la plus exacte, sauf toutefois en ce qui concerne la force exécutoire qu'elle attribuerait aux adjudications communales.

En effet, si, d'une part, l'intervention des notaires est utile, en général, à raison de la connaissance particulière qu'ils ont des règles du droit civil en matière de contrats; d'une autre part, on doit reconnaître qu'aucune disposition de loi ou de règlement ne fait de cette intervention une condition essentielle de la validité des ventes communales. C'est pourquoi, dans la pratique, les corps municipaux sont laissés libres d'appeler un notaire, ou de s'en passer, suivant les circonstances de chaque aliénation, à moins que l'autorité supérieure, en accordant la permission de vendre, ne juge nécessaire, soit à cause de l'importance des biens, soit par tout autre motif, d'y attacher la condition de passer l'acte par-devant notaire, afin qu'il protége mieux les intérêts de la commune venderesse.

Mais, parmi les raisons de dispenser les communes du ministère des notaires, on ne doit pas admettre comme incontestable la doctrine mentionnée ci dessus, tendant à attribuer aux simples procès-verbaux d'adjudication dressés par les maires force d'exécution parée. Cette doctrine, qui a pu prévaloir à une époque déjà ancienne, où quelques-unes des dispositions des lois relatives à la vente des biens nationaux étaient réputées applicables à l'aliénation des propriétés communales, ne saurait se soutenir aujourd'hui en présence des lois diverses qui soumettent au droit commun les actes de propriété faits par les corps municipaux; en présence surtout de l'ar-

(1) Une ordonnance du 15 juin 1841, rendue à la suite de cette discussion, a rejeté le pourvoi de la ville d'Orléans.

ticle 545 du Code de procédure civile, d'après lequel « nul jugement « ni acte ne peuvent être mis à « exécution, s'ils ne portent le même « intitulé que les lois, et ne sont « terminés par un mandement aux « officiers de justice, ainsi qu'il est « dit article 146. » D'ailleurs, la jurisprudence en vigueur, d'accord sur ce point avec les auteurs les plus recommandables, établit que lorsque les maires procèdent a une adjudication de biens communaux, ils n ont point le caractere d'agents de la puissance publique; qu ils font seulement un acte de gestion communale, et que l'approbation donnée a ces adjudications par l autorité supérieure n'est elle-même qu'un acte de simple tutelle qu'on ne saurait assimiler aux jugements ni aux actes notariés emportant exécution parée.

Ce n'est donc pas dans la nature et la forme des adjudications consenties administrativement au nom des communes que les corps municipaux peuvent puiser une sorte de privilège pour en obtenir plus promptement l'exécution forcée. Dépourvus du caractère spécial imprimé aux contrats passés devant notaires, on ne doit voir dans les procès-verbaux de ces adjudications que des contrats ordinaires, équivalant à de simples actes sous seings privés, conséquemment susceptibles de tous les inconvénients attachés aux contrats de cette dernière espèce, en cas de difficultés sur leur exécution.

Cependant une règle nouvelle, introduite par la loi du 18 juillet 1837, peut suppléer, jusqu'à un certain point, au défaut de force exécutoire des actes de vente consentis par les communes sans le concours d un notaire. Je veux parler de l'article 63 de cette loi, ainsi conçu:

« Toutes les recettes municipales « pour lesquelles les lois et règlements n'ont pas prescrit un mode « spécial de recouvrement s'effectuent « sur des états dressés par le maire. « Ces états sont exécutoires après « qu'ils ont été visés par le sous-« préfet

« Les oppositions, lorsque la matière est de la compétence des tri« bunaux ordinaires, y sont jugées « comme affaires sommaires, et la « commune peut défendre sans au« torisation du conseil de préfecture. »

En vertu de cette disposition, si un adjudicataire refusait ou négligeait de payer au terme fixé le prix du bien communal, le maire pourrait obtenir un titre exécutoire sans recourir aux tribunaux, et le recouvrement forcé du prix de vente s'effectuerait de la même manière que si la commune avait un contrat notarié, sauf les oppositions que le débiteur aurait la faculté de former.

Je vous prie, monsieur le préfet, d'adresser des instructions en ce sens a MM. les maires de votre département, pour les éclairer sur le véritable caractère des adjudications auxquelles ils peuvent être appelés à procéder au nom de leurs communes. Vous préviendrez par là, soit le danger qu'il pourrait y avoir, dans certains cas, a attribuer à ces actes plus de force qu'ils n'en ont réellement, soit les dépenses inutiles qu'entraînerait l'opinion trop absolue que toutes les adjudications communales doivent nécessairement être passées devant notaire.

Instruction sur la marche à suivre pour la formation des tarifs de droits de voirie, 2 avril 1841.

Monsieur le préfet, la loi du 18 juillet 1837 sur l'administration municipale fait figurer (art. 31, n° 8) parmi les recettes ordinaires des communes le produit des droits de voirie, dont le tarif a été arrêté, aux termes de l'article 43, par ordonnance du roi rendue dans la forme des règlements d'administration publique.

Une difficulté s'est élevée sur le sens de cette disposition : il s'agissait de savoir si elle devait être entendue comme s'appliquant à toutes les parties de la voie publique, dans l'en-

ceinte des villes ou communes d'une certaine population agglomérée, sans distinction des rues classées comme grandes routes de celles qui appartiennent à la voirie urbaine.

Mais, outre que la loi n'a fait en ce point ni distinction ni réserve, la discussion que cette disposition a soulevée dans le sein de la chambre des députés, ne saurait laisser subsister le plus léger doute sur l'intention du législateur, dont la pensée n'a pu être d'établir une exception qui, d'ailleurs, serait contraire, non-seulement au principe de l'égale répartition des charges publiques, mais aux simples règles de l'équité, en ce qu'elle porterait précisément sur les rues qui sont, en général, les plus larges, les plus centrales, les plus commerçantes et où conséquemment les propriétés ont le plus de valeur.

Aussi le conseil d'état n'a-t-il point hésité à reconnaître qu'en principe les droits de voirie devaient être perçus au profit de la caisse municipale, dans l'intérieur des villes ou communes, sans égard à la classification des voies publiques, soit comme traverses, soit comme rues communales.

Ces droits, vous le savez, monsieur le préfet, s'appliquent à la délivrance des alignements et permissions de bâtir ou réparer, et s'étendent à toutes les saillies fixes ou mobiles que les propriétaires sont autorisés à établir en dehors de la ligne d'aplomb de leurs édifices. Or, il importe de ne pas confondre en ceci deux attributions essentiellement distinctes : à savoir le droit de réglementer l'usage de la voie publique et celui de percevoir les taxes; car si la loi attribue ce produit aux villes, sans égard à la propriété du sol, cela ne change rien aux règles de compétence établies quant à l'administration, et au régime de la voie publique en elle-même.

De là, monsieur le préfet, la nécessité de procéder, pour la désignation des objets qui peuvent donner lieu à la perception du droit, suivant la distinction que présentent les deux espèces de voies dont il est question. Ainsi, pour les rues qui font partie des routes royales et départementales, c'est à vous qu'il appartient de déterminer, par un arrêté spécial et sur l'avis de M. l'ingénieur en chef des ponts et chaussées, la dimension des saillies que vous croirez pouvoir autoriser sans inconvénients pour la circulation. De son côté, le maire prendra, comme règlement permanent, et en exécution de l'article 11 de la loi du 18 juillet 1837, un arrêté semblable pour les rues qui appartiennent à la voirie urbaine, et, sur le vu des deux arrêtés ayant force exécutoire, le conseil municipal appelé à délibérer sur l'assiette et la quotité des droits, proposera un tarif que vous aurez à me transmettre avec votre avis pour être soumis au conseil d'état et sanctionné, s'il y a lieu, par le roi dans la forme prescrite par l'article 43 précité de la loi municipale.

Vous pourriez d'ailleurs, monsieur le préfet, vous guider dans vos propositions sur l'ordonnance royale du 24 décembre 1823, concernant les saillies à Paris, qui est insérée au *Bulletin des Lois* (7e série, tome 18, bulletin 651.)

Il est à présumer, en effet, que les dispositions adoptées à cet égard pour la capitale, où les besoins de la circulation sont plus impérieux que partout ailleurs, seraient, dans la plupart des cas, susceptibles de recevoir une utile application.

Je crois, au reste, superflu d'ajouter, monsieur le préfet, qu'en ce qui concerne la création de cette perception, vous ne devez intervenir que par voie de conseil et que vous n'avez rien à prescrire d'une manière impérative. Tout dépend ici des besoins et de la situation financière des communes auxquelles doit être laissée l'initiative à cet égard. Mais, il est utile d'éclairer les administrations municipales sur ce moyen que leur offre la loi d'accroître leurs ressources sans recourir à celle des centimes additionnels que tous vos efforts doivent tendre à restreindre dans les plus étroites limites.

Quant au mode d'exécution je n'y aperçois aucune difficulté sérieuse. Rien ne s'oppose, en effet, à ce que

MM. les maires fassent percevoir les droits sur les rues de grande voirie, bien qu'ils ne soient pas appelés à délivrer les permissions. Il suffirait, pour en assurer le versement à la caisse municipale, d'obliger, par la permission même, les propriétaires ou constructeurs à rapporter la quittance de la taxe fixée par le tarif; ce serait à l'administration municipale à surveiller attentivement l'exécution des mesures qui auraient été arrêtées de concert entre elle et vous à ce sujet, et à poursuivre les recouvrements par toutes les voies de droit.

Circulaire sur les emprunts communaux (extrait), 13 juillet 1841.

. . . .

Relevé des comptes. La circulaire du 12 août 1840 (1) exigeait l'envoi d'un relevé des recettes et dépenses ordinaires de la commune d'après les comptes des trois derniers exercices. J'ai remarqué que, dans quelques-unes des demandes qui me sont parvenues depuis cette époque, on n'a pas assez fait attention que le relevé dont il s'agit ne doit présenter que le chiffre total des recettes et celui des dépenses *ordinaires*, sans rien y comprendre des ressources ou des charges *extraordinaires* qui peuvent momentanément affecter les budgets communaux. L'objet de ce document est de faire connaître la situation normale ou habituelle du budget, afin qu'on puisse apprécier si l'emprunt proposé peut être remboursé au moyen des excédants annuels des recettes sur les dépenses, et en combien de temps; ou s'il est nécessaire de recourir à la création de ressources extraordinaires.

État du passif. Il est aussi fort important que l'état du passif de la commune, dont l'envoi est prescrit par la circulaire de 1840, fasse connaître exactement l'*échéance de ses dettes*, *année par année*, afin qu'on aperçoive facilement, d'une part, la situation où elle s'est placée par ses engagements antérieurs, de l'autre les nouveaux engagements qu'elle veut contracter.

Un travail de ce genre doit être fourni toutes les fois que les communes demandent l'autorisation de faire des acquisitions ou autres dépenses payables dans un délai de plusieurs années.

Tableau d'amortissement. Enfin, la circulaire précitée rappelle que la délibération municipale sur l'emprunt doit énoncer le taux de l'intérêt, le mode et les termes de remboursement; mais, pour que ces renseignements soient clairement présentés, il est nécessaire de fournir, à l'appui de la délibération, un tableau d'amortissement indiquant, année par année, la décroissance du capital, les à-compte à payer et les intérêts à servir. Cette dernière pièce est fort utile, et je vous prie d'en exiger la production au soutien des demandes que vous aurez à m'adresser.

Je ne dois pas vous laisser ignorer que les propositions d'impositions extraordinaires et d'emprunts, soumises depuis quelque temps au gouvernement, ont, pour le plus grand nombre, motivé de sérieuses observations, tant de la part du conseil d'état appelé à donner son avis, que dans les commissions des chambres, à l'égard de celles qui nécessitaient l'intervention du pouvoir législatif. L'administration doit donc plus que jamais s'efforcer, ainsi que les précédentes instructions l'ont fréquemment et vainement recommandé, de contenir dans de justes bornes le zèle peu réfléchi qui porte les villes et communes à entreprendre, sans consulter leur situation financière, des améliorations utiles sans doute à quelques égards, mais inopportunes et dont l'effet infaillible est de les obérer souvent au préjudice des services municipaux les plus essentiels.

Entre autres faits sur lesquels mon

(1) *Voir* ci-dessus.

attention a été appelée, je signalerai les engagements que prennent assez fréquemment les administrations municipales sans y être suffisamment autorisées.

Les communes ne doivent jamais s'engager envers une administration quelconque sans l'autorisation du ministre de l'intérieur, leur tuteur naturel, préalablement consulté. L'omission de cette formalité essentielle est non-seulement une violation de tous les principes, mais elle entraîne les plus graves conséquences, quand il s'agit ensuite de faire face aux dépenses mises ainsi à la charge des budgets communaux. Alors l'adhésion de l'autorité centrale aux demandes de ressources extraordinaires devient en quelque sorte forcée, et les chambres semblent contraintes elles-mêmes d'approuver des mesures qui leur paraissent souvent fâcheuses.

Je me réserve d'entretenir mes collègues de la nécessité de n'accepter désormais le concours des communes aux dépenses des opérations d'intérêt général qui ressortissent à leurs départements qu'autant que celui de l'intérieur y aura préalablement donné son adhésion. Mais je crois utile, monsieur le préfet, de vous prémunir vous-même par cet avertissement contre l'irrégularité signalée, pour que vous apportiez tous vos soins à prévenir, dans l'instruction préparatoire des affaires, l'inconvénient de ces engagements prématurés qui ne laissent à l'autorité supérieure d'autre alternative qu'une sanction forcée ou un refus d'approbation dont le résultat peut compromettre le sort de l'opération à laquelle le concours des fonds communaux a été inconsidérément promis (1).

---

(1) Pour compléter les instructions relatives aux emprunts communaux, nous relaterons ici quelques-unes des dispositions d'une autre circulaire, du 3 juin 1841, concernant les offres d'avances de fonds pour l'achèvement des chemins vicinaux :

« Les travaux des chemins vicinaux de grande communication, dit cette circulaire, sont des travaux communaux, avec cette seule différence que plusieurs communes y étant intéressées, la loi du 21 mai 1836, art. 9, a placé l'exécution de ces travaux sous l'autorité des préfets. Les subventions départementales qui *peuvent* être accordées pour ces travaux n'en changent pas le caractère communal, pas plus que les secours accordés, sur les fonds départementaux, pour des réparations d'églises ou autres édifices communaux.

» La conséquence de ce principe, c'est que toute avance de fonds, ou, pour parler un langage plus exact, tout prêt offert pour l'achèvement d'un chemin vicinal de grande communication, doit être considéré comme un prêt fait à une commune, et qu'il ne peut être autorisé que dans la forme prescrite pour les emprunts communaux par les art. 41 et 42 de la loi du 18 juillet 1837.

» Une distinction essentielle est cependant à faire ici, c'est que, pour les travaux des chemins vicinaux de grande communication, les communes ne sont pas considérées isolément ; chaque chemin, dans son ensemble, forme une spécialité aux dépenses de laquelle sont associées un certain nombre de communes désignées par le conseil général. Les ressources créées par ce groupe de communes appartiennent exclusivement à la ligne vicinale à laquelle il est attaché, et il y a, fictivement, une caisse vicinale pour chaque chemin de grande communication, caisse qui a ses ressources et ses dépenses distinctes des ressources et des dépenses des autres lignes. Le préfet est l'administrateur de cette caisse vicinale, en vertu de l'art. 9 de la loi, qui place les chemins vicinaux de grande communication sous son autorité.

» Il s'ensuit qu'un emprunt destiné à pourvoir aux frais de construction d'un chemin vicinal de grande communication devra toujours être conclu, non pas au nom d'une commune isolée, mais collectivement au nom d'un nombre plus ou moins considérable de communes, de celles enfin qui sont attachées à la grande ligne vicinale. En un mot, toutes les communes qui, par application de l'art. 7 de la loi du 21 mai 1836, auront été régulièrement désignées pour contribuer à la construction d'une même ligne vicinale, devront nécessairement aussi intervenir dans tout emprunt qui serait conclu à l'effet de hâter les travaux de ladite ligne, et elles seront toujours tenues de concourir, dans une certaine proportion, au remboursement de cet emprunt. Il n'y a donc aucun inconvénient à ce que des emprunts communaux, ayant ce caractère spécial, soient autorisés de la même manière que les emprunts ordinaires, et à ce qu'il soit inséré, dans les votes qui les autoriseront, une disposition ayant pour objet de fixer la pro-

Instruction sur les dispositions nouvelles à introduire dans les règlements généraux concernant les cimetières, 20 juillet 1841.

Monsieur le préfet, les dispositions peu nombreuses de la législation en vigueur sur le régime des cimetières communaux, vous avez pu le reconnaître, exigent dans leur application générale, sinon des modifications essentielles, du moins quelques développements complémentaires et, sur certains points, interprétatifs, qui pourraient faire l'objet d'un règlement d'administration publique.

J'ai pensé qu'il serait utile d'en entretenir les conseils généraux, en faisant appel à leurs lumières, et c'est dans ce but que je vous adresse la présente circulaire, que je vous prie de communiquer à MM. les membres du conseil général de votre département, pour qu'ils puissent délibérer, dans leur prochaine réunion, sur les divers objets qu'elle embrasse (1).

Pouvoir des préfets relativement à la translation des cimetières des petites communes. Le premier point à examiner, parce qu'il a fait question dans quelques départements, est de savoir jusqu'où s'étend le pouvoir, confié à l'administration préfectorale, d'appliquer aux simples communes rurales les dispositions du décret réglementaire du 23 prairial an 12 sur les sépultures, en ce qui concerne la translation des anciens cimetières hors de l'enceinte des habitations.

Il est à remarquer que le décret de l'an 12 ne parle que des *villes et bourgs*. Cependant, à l'égard de beaucoup de communes rurales, l'importance de la population agglomérée autour du cimetière, le climat, la nature du sol et d'autres circonstances particulières à la localité peuvent rendre utile, indispensable même, dans l'intérêt de la santé publique, l'exécution des mesures de précaution prescrites par ce décret Y

---

portion suivant laquelle chacune des communes intéressées contribuera au remboursement.

» Il reste à examiner sur quelles ressources pourrait être opéré le remboursement des prêts ainsi faits aux communes.

» On ne pourrait, en aucun cas, stipuler, comme la demande paraît en avoir été faite dans plusieurs départements, que le remboursement aurait exclusivement lieu au moyen des subventions départementales qui seraient accordées à l'avenir, puisqu'on ne saurait changer le caractère purement facultatif de ces subventions, dont le vote dépend, annuellement, non-seulement de la libre détermination des conseils généraux de département, mais aussi de la fixation d'un maximum de centimes à insérer dans la loi de finances. Il est donc indispensable, en principe, que le remboursement de ces emprunts soit stipulé, *d'abord*, soit sur les revenus communaux, soit sur le produit des centimes additionnels extraordinaires à voter par les conseils municipaux dans la forme ordinaire, soit sur les contingents que les communes peuvent être appelées à fournir annuellement pour la ligne vicinale dont elles dépendent, contingents qu'elles devraient, dans ce cas, prendre, à l'avance, l'engagement de fournir en argent.

» Toutefois rien ne s'opposerait à ce que l'acte qui interviendra pour autoriser les communes à emprunter, et qui désignera les ressources communales affectées au remboursement de l'emprunt, renfermât, en même temps, une disposition portant : *qu'en déduction desdites ressources, seront employées, au fur et à mesure, les subventions qui pourront être successivement accordées aux communes intéressées sur les fonds départementaux.*

» Par cette combinaison, on obtiendra ce double résultat, que, sans qu'il soit pris irrégulièrement, au nom du département, un engagement qui ne saurait avoir aucune valeur, les communes profiteront cependant, de *fait*, et à la décharge du service de leur emprunt, des répartitions que le préfet pourra faire en leur faveur, d'une partie des fonds qui, selon toute probabilité, continueront à être mis annuellement à sa disposition, par le conseil général du département, en faveur des chemins vicinaux de grande communication, et que, de leur côté, les prêteurs de fonds, au lieu de n'avoir d'autre gage qu'une promesse que le préfet n'aurait pu faire qu'en dépassant la limite de ses pouvoirs, obtiendront la certitude qu'à défaut de subventions départementales, ils seront successivement remboursés sur les ressources tant ordinaires qu'extraordinaires des communes elles-mêmes. »

(1) Voir ci-après la circulaire du 30 décembre 1843, et l'ordonnance royale du 6 du même mois.

opposera-t-on, dans ce cas, la rigueur du texte, et les administrations municipales peuvent elles s'en autoriser pour s'affranchir d'une obligation dont l'accomplissement n'intéresse pas seulement la commune mais la contrée, puisqu'il s'agit de prévenir le danger des épidémies?

Alors même que l'autorité préfectorale ne serait pas investie, par notre législation, du droit de réglementer les matières de salubrité publique et de sûreté générale (arrêt de cassation du 20 septembre 1822), elle puiserait dans la loi du 18 juillet 1837, pour le cas particulier dont il s'agit, les moyens de vaincre des résistances irréfléchies. Il suffirait de faire constater, par un rapport des gens de l'art, la nécessité de la translation du cimetière comme cause d'insalubrité. — Cette nécessité une fois régulièrement constatée, le préfet mettrait le maire en demeure de procéder à l'opération, par application de l'art. 3, titre 11, de la loi du 16-24 août 1790 (dont le § 5 charge l'autorité municipale de *prévenir*, par les précautions convenables, les accidents et fléaux calamiteux, tels que les incendies, *épidémies*, etc); sur son refus, il y procéderait, soit par lui-même, soit par un délégué spécial, en vertu de l'art. 15 de la loi du 18 juillet 1837, et suivant les formes prescrites par le décret de prairial an 12, et il serait pourvu à la dépense, devenue obligatoire (art. 30, n° 17), conformément aux dispositions de l'article 39 de la même loi.

Il ne peut donc y avoir, de toute façon, selon moi, aucun empêchement légal à ce que MM. les préfets soient chargés du soin d'assurer l'exécution des mesures prescrites par les titres 1 et 2 du décret du 13 prairial an 12, sans égard à la distinction établie, par ce décret, relativement aux villes et bourgs, dans toutes les communes où le besoin s'en ferait sentir (1).

Application des servitudes imposées par le décret du 7 mars 1808. Seulement, comme la translation des cimetières a pour effet de frapper les propriétés voisines des nouveaux lieux d'inhumation, dans un rayon de cent mètres, des servitudes prononcées par le décret du 7 mars 1808, lesquelles consistent à ne pouvoir, sans une autorisation spéciale, élever aucune habitation, réparer aucun bâtiment, ni creuser aucun puits, il conviendra aussi d'examiner si, à part la question de droit, ces servitudes, utiles à maintenir dans les communes d'une certaine importance, le sont également, dans le cas particulier dont il s'agit, pour les petites communes, où la population est peu considérable, le nombre annuel des décès très-borné, et à l'égard desquelles, par conséquent, les motifs de prévoyance et de salubrité qui ont dicté le décret du 7 mars 1808 n'ont plus la même force (2).

Modification apportée, par le décret de 1808, à celui du 23 prairial an 12. L'application de ce même décret à l'égard des cimetières, transférés en exécution de celui du 23 prairial an 12, soulève une autre question qui a été plusieurs fois agitée et qu'il est désirable de résoudre. Ce dernier règlement prescrit (article 2) d'établir les nouveaux cimetières à une distance d'au moins 35 à 40 mètres de l'enceinte des habitations, tandis que le décret de 1808 défend de bâtir, réparer, creuser des puits, etc., à moins de *cent mètres*; d'où il suit que dans une ville, par exemple, qui aurait transféré son cimetière à 40

(1) La majorité des conseils généraux a exprimé, sur ce point, une opinion conforme à celle du ministre. Dix conseils seulement ont pensé que les dénominations de *villes* et de *bourgs* dénotaient, de la part du législateur, l'intention de ne pas appliquer indistinctement les dispositions du décret à toutes les communes.

(2) Les avis ont été très-partagés sur cette question; c'est surtout quant à l'étendue du rayon de servitude que les conseils généraux ont différé d'opinion. Vingt-huit ont conclu à 100 mètres, conformément au décret de 1808. D'autres ont proposé 300, 500, et même jusqu'à 1,000 mètres; mais le maintien de la servitude a généralement prévalu en principe.

mètres de ses murs, les propriétés situées *intra-muros* demeureraient soumises à la servitude, sur une étendue de 60 mètres dans la partie avoisinant le nouveau cimetière. On a pensé qu'il pouvait y avoir en ce point une sorte de contradiction entre les dispositions des deux décrets.

Ce qu'on ne peut nier, c'est que les prohibitions qui portent sur l'enceinte habitée n'entraînent d'assez graves inconvénients, puisqu'elles ont pour conséquence extrême, mais infaillible, d'amener dans un temps donné, l'abandon d'une portion plus ou moins considérable des habitations, au grand préjudice de nombreux intérêts.

Ne serait-il pas, dès lors, opportun de considérer le décret du 7 mars 1808 comme ayant rapporté virtuellement, quant à la distance, l'article 2 du décret du 23 prairial an 12, et d'exiger à l'avenir, que les cimetières soient transférés, non pas seulement à 35 ou 40 mètres, mais à 100 mètres de l'enceinte des communes? (1)

Veuillez bien, monsieur le préfet, appeler sur ces questions l'attention du conseil général.

Concessions de terrains pour sépultures privées. Je passe maintenant à la partie la plus importante des dispositions nouvelles qu'il me paraîtrait utile d'introduire dans les règlements généraux concernant les cimetières; je veux parler du mode de concession des terrains qui peuvent être accordés aux familles, sur leur demande, pour y fonder des sépultures privées.

Il est bon de rappeler dans quels termes dispose, à ce sujet, le décret du 23 prairial an 12 :

« Art. 10. Lorsque l'étendue des lieux consacrés aux inhumations le permettra, il pourra y être fait des concessions de terrain aux personnes qui désireront y posséder une place distincte, pour y fonder leur sépulture et celle de leurs parents et successeurs, et y construire des caveaux, monuments ou tombeaux.

« Art. 11. Les concessions ne seront néanmoins accordées qu'à ceux qui offriront de faire des fondations ou donations en faveur des pauvres et des hôpitaux, indépendamment d'une somme qui sera donnée à la commune, et lorsque ces fondations ou donations auront été autorisées par le gouvernement dans les formes accoutumées, sur l'avis des conseils municipaux et la proposition des préfets. »

On a jusqu'ici considéré ces concessions comme étant de deux sortes: les unes perpétuelles, les autres temporaires. A cet égard, le décret du 23 prairial an 12 n'a, comme on voit, rien décidé, rien défini; il a seulement posé le principe de la perception au profit des communes et des établissements de bienfaisance, et la loi du 18 juillet 1837, sur l'administration municipale, en rangeant (art. 31, n° 9) au nombre des recettes ordinaires des communes le produit des concessions dans les cimetières, a consacré, en faveur de celles ci, un droit exclusif à la jouissance de ce produit, sans toutefois rien prescrire non plus quant à la nature des concessions, ni aux prix qu'il convient d'y assigner selon l'importance et la richesse relative des communes dans chaque département. Tout reste donc à régler en ceci, et c'est sur quoi il me paraîtrait nécessaire que le nouveau règlement d'administration publique projeté statuât d'une manière précise.

Concessions perpétuelles; leurs inconvénients. Je m'occuperai d'abord de ce qui se rapporte aux concessions perpétuelles, au sujet desquelles le comité de l'intérieur du conseil d'état s'exprimait ainsi, dans un avis du 10 février 1835 :

« Ce système doit avoir, à la longue, pour résultat d'envahir les cimetières et de mettre les villes dans

(1) Quant à l'abrogation de l'art. 2 du décret de prairial an 12 par celui du 7 mars 1808, la grande majorité s'est rangée à l'interprétation admise par la circulaire.

l'alternative de ne pouvoir plus faire aucune espèce de concession, ou d'acquérir indéfiniment de nouveaux terrains pour y placer ou agrandir leurs cimetières. Dans le premier cas, il y aurait préjudice et pour les villes qui auraient, en quelques années, tari une source souvent féconde de revenus, et pour les particuliers qui seraient privés de la faculté de conserver, pendant un temps convenable, les tombes de leurs parents. Dans le second cas, il pourrait y avoir plusieurs inconvénients à ce que, aux abords des villes, des terrains considérables se trouvassent enlevés à la production et occupés par des cimetières. »

Convenance d'y substituer des concessions à long terme. On vient de voir, par les dispositions du décret de l'an 12 citées plus haut, que cet acte, qui fait à peu près aujourd'hui l'unique loi de la matière, n'a conféré aucun droit aux citoyens relativement à la perpétuité des concessions; d'où l'on peut conclure que rien ne ferait légalement obstacle à ce qu'une nouvelle règle fût adoptée, qui modifierait sur ce point la jurisprudence jusqu'à présent suivie, et dont l'expérience a démontré les nombreux inconvénients.

En effet, outre celui de l'envahissement successif des cimetières, il en résulte, sous le rapport de la police et du bon ordre dans les lieux d'inhumation, quelque chose de fâcheux, lorsque, par suite de l'extinction des familles ou pour toute autre cause, les tombes et monuments délaissés se dégradent faute d'entretien, et présentent, au bout de quelques années, un aspect d'abandon et de ruine auquel l'autorité municipale manque de moyens de remédier; sans parler de ce qu'il y a de plus grave encore au point de vue de la morale publique et religieuse, à laisser aux détenteurs, par héritage de ces sortes de concessions, la faculté sinon de droit du moins de fait, de les revendre clandestinement à des tiers et de trafiquer ainsi de la terre qui a reçu les restes de leurs proches.

Il serait donc à propos d'examiner si l'on ne devrait pas renoncer, pour l'avenir, au système de concessions perpétuelles, en y substituant, si l'on veut, une sorte d'emphytéose susceptible de se renouveler indéfiniment, moyennant le versement, à l'expiration de chaque période, d'une somme fixée, à titre de redevance, tant à la commune qu'au profit des pauvres ou des établissements charitables; à défaut de quoi, le terrain concédé ferait retour à la commune.

Je sais, monsieur le préfet, tout ce que de semblables mesures qui touchent aux sentiments les plus respectables, commandent de ménagements et de réserve; mais, à côté de ces justes susceptibilités de l'esprit de famille, se présentent, comme je viens de l'expliquer, des considérations d'intérêt public qui ont aussi leurs exigences auxquelles la prévoyance de l'autorité administrative lui fait un devoir de satisfaire, devoir d'autant plus impérieux aujourd'hui, que l'accroissement progressif de la population tend à faire de plus en plus ressortir les inconvénients de la perpétuité absolue des concessions (1).

Maintien des anciennes concessions accordées. Il est, du reste, bien entendu que les prescriptions nouvelles n'auraient, à cet égard, d'effet que pour l'avenir, et que les concessions perpétuelles accordées antérieurement seraient respectées. — Seulement, comme la prétention de conserver les sépultures, concédées à titre perpétuel dans les anciens cimetières dont la translation est ordonnée, pourrait occasionner des difficultés et soulever des oppositions, il ne sera pas inutile de rappeler que

(1) Vingt-six conseils n'ont pas adopté la suppression des concessions perpétuelles. Quarante-deux, y compris celui de la Seine, se sont prononcés explicitement pour la proposition de les remplacer par des concessions emphytéotiques, d'une durée plus ou moins longue.

l'administration municipale a toujours la faculté de livrer aux concessionnaires, dans le cimetière nouveau, en échange des terrains qu'ils sont contraints d'abandonner, d'autres terrains d'égale contenance où ils peuvent transporter les restes inhumés dans l'ancien emplacement.

Vainement allèguerait-on ici un prétendu droit de propriété?

Il est à propos de faire observer à ce sujet que les concessions perpétuelles ne constituent pas vente de la part de la commune, comme on le suppose à tort généralement; et, en effet, on ne saurait trouver, dans les droits qu'elles confèrent, aucun des caractères du droit de propriété proprement dit, qui comprend en première ligne celui d'user et d'abuser. D'une part, il n'appartient pas au concessionnaire de changer l'affectation que le terrain concédé a reçue par l'acte de concession même; de l'autre, la première condition de la propriété est de pouvoir se transmettre; or, les terrains acquis par voie de concessions ne sont pas transmissibles de leur nature, et ne peuvent entrer légalement dans le commerce. Les lois sur l'expropriation, sur les partages, sur les hypothèques, ne leur sont point applicables: en un mot, ils sont placés tout à fait en dehors du droit commun.

D'où il faut conclure que les concessions perpétuelles ne donnent qu'un droit de jouissance ou d'usage avec affectation spéciale et nominative, et que tout ce que les concessionnaires peuvent exiger, en cas de translation du cimetière, c'est qu'on leur assure la jouissance, aux mêmes conditions, d'une égale portion de terrain dans le cimetière nouvellement établi.

Concessions temporaires. Après les concessions que j'appellerai emphytéotiques, viendraient, dans le nouveau règlement, les dispositions relatives aux simples concessions temporaires, à l'égard desquelles je n'aperçois rien d'essentiel à changer à ce qui se pratique ordinairement, c'est-à dire que, le maximum de durée étant fixé, les prix seraient gradués en raison du temps d'occupation, suivant un tarif adopté par le conseil municipal.

Ce qui importe, c'est qu'à l'avenir, pour toute espèce de concession, les bases des tarifs à proposer aux délibérations des conseils municipaux soient déterminées, dans chaque département, selon le chiffre de la population, l'aisance présumée des habitants et la situation financière de chaque ville ou commune.

Tarifs généraux à adopter pour chaque département. Dans l'état actuel de la jurisprudence, vous le savez, monsieur le préfet, toute proposition, en cette matière, exige une autorisation spéciale, soit qu'elle concerne une concession isolée, soit qu'elle ait pour objet un règlement local, qui, une fois arrêté, dispense de recourir à l'intervention de l'autorité royale pour chaque cas particulier; c'est ce qui résulte d'une circulaire du 17 août 1837, portant qu'il n'est dérogé en rien aux règles existantes touchant les concessions dans les cimetières qui, réunissant à la fois les caractères d'un acte de propriété, d'une mesure de police et d'une taxe locale, ne sauraient rentrer dans aucune des classifications de la loi du 18 juillet 1837. Il suit de là que, pour la concession de la plus mince valeur, comme pour tous les règlements locaux que proposent les administrations municipales, une ordonnance du roi, rendue sur l'avis du comité de l'intérieur, devient nécessaire; ce qui entraîne des retards souvent fort préjudiciables à tous les intérêts.

J'ai pensé, monsieur le préfet, qu'il serait essentiellement utile d'abréger les lenteurs inévitables d'un pareil mode de procéder; et comme au fond, il ne s'agit ici, de la part de l'autorité administrative supérieure, que de décentraliser, dans une certaine mesure, une partie de son action, sans nuire aux intérêts privés qui ne peuvent au contraire qu'y gagner, quant à la prompte expédition des affaires, les nouvelles dispositions dont je m'occupe n'auraient, sous le rapport de la légalité, rien que de

parfaitement conforme aux principes.

Dans le système que j'indique, il suffirait de déterminer et de soumettre à la sanction royale, pour chaque département, un tarif général du prix des concessions de toute nature, gradué par classes, qui serait ensuite proposé aux conseils municipaux avec invitation de faire choix de la classe qu'ils jugeraient devoir adopter, selon l'importance de la commune, ses besoins financiers et le plus ou moins d'aisance des habitants; un arrêté du préfet, pris en conseil de préfecture, approuverait la délibération, et le tarif général serait ainsi rendu exécutoire dans toutes les communes susceptibles d'en recevoir l'application, sans qu'il soit désormais nécessaire d'en référer au ministre de l'intérieur, sauf les cas, nécessairement assez rares, où le montant de la fondation faite au profit de l'établissement charitable, excéderait 300 francs (art. 1er de l'ordonnance réglementaire du 2 avril 1817), et où une ordonnance spéciale devrait intervenir.

Le tarif général de chaque département, proposé par le préfet, serait délibéré par le conseil général. Je n'ai rien de particulier à prescrire à cet égard (1).

Nécessité de tenir les prix des tarifs suffisamment élevés. Seulement, il est quelques considérations sur lesquelles je crois devoir insister; savoir :

1° Que c'est à titre de taxe municipale que la loi a rangé le produit des concessions dans les cimetières parmi les recettes ordinaires des communes, et qu'il n'y a pas eu conséquence de proportion à établir entre le prix des concessions et la valeur vénale des terrains qui en font l'objet;

2° Que, vu l'insuffisance des ressources de la plupart des communes en France, il importe de faire rendre à toutes les branches de leur reveuu légal tout ce qu'elles sont susceptibles de produire, ne fût-ce qu'afin de les dispenser, autant qu'il est possible, de recourir à la voie des centimes additionnels qui ne surchargent déjà que trop la contribution directe;

3° Que la faculté de posséder une sépulture privée, acquise à prix d'argent, dans le cimetière commun, constitue, au profit de la partie la plus riche de la population, une sorte de privilege qui ne peut être justifié que par l'avantage que les communes et les pauvres en retirent; ce qui autorise à les faire payer d'autant plus cher;

4° Enfin, que l'intérêt général de l'agriculture ajoute à la nécessité d'élever les prix dans une proportion convenable; puisqu'en les tenant trop bas on risquerait de multiplier outre mesure les concessions particulières, et par conséquent de favoriser le prompt envahissement des cimetières dont l'agrandissement ne peut avoir lieu qu'aux dépens des terres productives.

Ces considérations, dont le conseil appréciera la gravité, ne me permettraient pas de présenter à la sanction royale des tarifs généraux qui s'écarteraient par trop des bases depuis longtemps adoptées par l'administration centrale, et qui ont reçu partout une constante application. Je vous rappelle, monsieur le préfet, que le minimum des prix a été généralement fixé pour les concessions perpétuelles à 25 francs par mètre (50 francs pour une sépulture individuelle), plus le tiers ou au moins le quart en sus au profit du bureau de bienfaisance ou des hospices, et pour les concessions temporaires de la plus longue durée (c'est-à-dire environ 30 années) à la moitié de ces sommes, sauf, dans tous les cas, la faculté, laissée aux concessionnaires, d'y ajouter, selon qu'ils le jugeraient convenable, à titre de libéralité, soit au profit de la commune, soit au profit des pauvres

Suivant le nouveau mode de concession à long terme que je propose de substituer à celui des concessions perpétuelles, il y aurait sans doute quelque diminution à opérer sur le

(1) La très-grande majorité des conseils a adhéré à cette idée.

minimum de cette première catégorie; mais cette diminution ne pourrait être considérable, et il serait, dans tous les cas, nécessaire qu'elle fût calculée de manière à maintenir le principe de l'élévation de la taxe à un taux suffisant en raison des considérations que j'ai précédemment déduites.

***Instructions complémentaires pour l'application des ordonnances des 17 avril et 23 mai 1839, relatives aux remises des receveurs des communes et des établissements de bienfaisance*, 25 juillet 1841.**

Recette et dépense de fonds provenant de ventes immobilières. Le plus grand nombre des questions qui se sont élevées se rattache au paragraphe de la circulaire du 12 février 1840, qui établit une distinction entre les opérations de vente et d'achat de propriétés immobilières, selon que ces opérations ne constituent qu'un simple changement de mode d'administration des biens, et tendent à remplacer une valeur par une autre, et selon qu'elles ont pour objet de procurer aux établissements des ressources destinées à être employées à une dépense utile à leur service. La circulaire avait décidé que la première catégorie serait considérée comme *conversions de valeurs*, et ne donnerait par conséquent pas lieu à remises, aux termes de l'ordonnance du 17 avril 1839. La seconde catégorie d'opérations, constituant une recette et une dépense réelle, est passible de remises d'après le tarif. La même circulaire déterminait des cas où le receveur touchait des remises sur la recette sans en toucher sur la dépense et réciproquement, suivant que l'immeuble vendu était affecté au service ou productif de revenu, ou bien que l'acquisition avait pour but la création d'un produit ou l'organisation d'un service.

Pour l'application de ces principes, on a demandé :

1° Dans le cas où une commune vendrait un terrain inculte et ne produisant aucun revenu, le receveur devrait-il toucher des remises sur le produit de la vente? évidemment non.

La circulaire du 12 fév. 1840 (1), après avoir distingué les immeubles destinés au service communal ou hospitaliers et les immeubles qu'elle appelle *patrimoniaux*, et qui sont, en général, productifs de revenus, refuse des remises sur le produit de la vente de ces derniers immeubles. Peu importe que les terrains dont il s'agit soient incultes, ou que, par toute autre circonstance, ils ne donnent aucun produit actuel, il suffit qu'ils ne soient pas, par leur affectation réelle au service courant, sortis de la classe des valeurs actives de la commune, pour qu'il n'y ait, dans la réalisation de la vente, qu'une conversion de valeurs non susceptible de remises.

Quant à l'emploi en dépense du produit de l'aliénation, il ne doit donner lieu à remises qu'autant que ce produit serait appliqué aux besoins ordinaires ou servirait à l'acquisition ou à la construction d'un immeuble destiné aux services de la commune ou de l'établissement. C'est ce qu'explique encore la circulaire du 12 février. S'il s'agissait de remploi du capital, soit en un placement à intérêt, soit en achat d'un immeuble sans destination au service, le receveur ne toucherait pas de remises.

Que si, dans une hypothèse contraire, il s'agissait de la vente d'un immeuble affecté au service, tel, par exemple, qu'une maison d'école ou un presbytère avec remploi en achat,

(1) *Voir* ci-dessus.

par exemple, d'un autre presbytère, ou maison d'école, ou d'une mairie, le comptable aurait droit à des remises tant sur la recette que sur la dépense. Et cette décision devrait être semblable, lors même que le produit, ne devant pas être payé comptant, aux termes du contrat de vente, demeurerait pendant plus ou moins de temps entre les mains de l'acquéreur Seulement le receveur ne toucherait ses remises que successivement et en proportion des recouvrements partiels qu'il opérerait.

Recette et emploi de fond provenant de legs et donation. 2° Un capital échu par donation entre-vifs ou testamentaire et employé ensuite en achat d'un immeuble est-il sujet à remises? L'affirmative ne peut souffrir aucun doute. Le recouvrement de ce capital constitue une recette réelle qui augmente l'avoir de l'établissement Ce recouvrement doit donner lieu à remise pour le comptable qui l'effectue sous sa responsabilité.

Quant à l'emploi, il demeure soumis à la distinction précédemment établie, et il doit donner lieu ou non à remise, suivant qu'il s'applique au service de l'établissement ou qu'il est converti en une autre valeur productive de revenu.

Que si, au lieu d'un capital, c'était un immeuble qui eût été donné à la commune ou à l'établissement charitable, cette donation ne donnerait pas évidemment lieu à remise, puisqu'il n'entre aucune somme dans la caisse. Mais si, ultérieurement et à une époque plus ou moins rapprochée de la donation, l'immeuble était vendu, le comptable aurait-il droit à des remises sur le produit? non sans doute; car ce serait là une pure conversion de valeurs, aux termes de la circulaire du 12 février

Cette décision qui, au premier abord, semble présenter quelque anomalie avec la précédente, s'explique par l'observation générale sur laquelle, monsieur le préfet, j'ai appelé votre attention au commencement de la présente circulaire.

L'emploi du produit, au surplus, donnerait lieu ou non à des remises, suivant la distinction précédemment établie.

Conversions de valeurs. 3° Quand le même comptable réunit plusieurs gestions, l'ordonnance du 15 avril a réglé que les opérations qui intervenaient respectivement d'un service à l'autre, étaient des conversions de valeurs non susceptibles de remises; qu'ainsi, par exemple, la subvention municipale versée par le receveur de la commune, chargé en même temps de la recette de l'hospice, dans la caisse de ce dernier établissement, ne donnait lieu ni à des remises sur la dépense, en ce qui concerne la commune, ni à remise sur la recette, en ce qui concerne l'hospice.

On a demandé si ce principe devait s'appliquer au cas où l'hospice, ayant vendu un immeuble à la commune, celle-ci paye le prix, moyennant une rente annuelle. Le montant de cette rente qui figure, en dépense, au compte de la commune, et, en recette, au compte de l'hospice, ne doit-il pas être exempt de remises? L'affirmative n'est pas douteuse. Peu importe que les sommes versées par la commune dans la caisse de l'hospice constituent une subvention gratuite ou soient l'acquit d'une dette, le motif de la disposition est le même. On n'a pas voulu que le receveur, qui gérait à la fois les finances des deux établissements, touchât deux fois des remises sur la même somme, laquelle ne sortait pas matériellement de sa caisse et dont le mouvement n'occasionnait qu'un article d'écriture. Dans l'espèce, le receveur, ayant touché les remises sur la somme qui doit servir à payer la rente, quand il en a fait recette pour le compte de la commune, ne saurait en toucher de nouveau, quand il porte cette somme en recette au compte de l'hospice, et comme, il touchera d'un autre côté des remises sur la dépense de ladite somme, quand l'hospice l'emploiera à ses besoins, il est naturel et juste qu'il ne touche pas de remise, au moment où il en fait dépense au compte de la commune par l'article d'écriture qui constate le payement de la commune à l'hospice.

4° La même règle doit s'appliquer à la dépense des contributions des biens communaux, quand le receveur est en même temps percepteur. La somme, dans ce cas, ne sort pas non plus de sa caisse ; il n'y a qu'un article d'écriture à passer, et le percepteur est d'ailleurs payé par le trésor pour faire ce recouvrement.

Il ne faut pas que les comptables perdent de vue que c'est surtout dans un but d'économie que les différentes recettes de la même commune ont été centralisées dans les mains du même receveur; les administrateurs doivent y trouver un motif pour favoriser, autant que possible, la réunion de toutes ces gestions dans les cas où la loi l'a rendue facultative.

Emploi des produits en nature, lorsque le receveur remplit les fonctions d'économe. 5° D'après la circulaire du 12 février, il n'est alloué de remises aux receveurs, sur les produits en nature, que pour les revenus de cette espèce, qui proviennent des fermages ou de rentes constituées. Ils n'ont pas d'ailleurs de remises sur l'emploi de ces produits, parce que cet emploi est fait par les économes et non pas par eux. Mais on a demandé s'il ne devait pas en être autrement quand, l'établissement n'ayant pas d'économe spécial, le receveur en remplit les fonctions?

Cette circonstance ne doit rien changer au principe de la circulaire du 12 février, le receveur, quand il est économe, est rétribué, pour ces dernières fonctions, par une indemnité fixe, réglée par le préfet, sur la proposition de la commission administrative, comme le serait le traitement de l'économe, s'il y en avait un de nommé.

Recette des fonds provenant de la vente des produits en nature des terrains exploités par l'administration. 6° Il a été également réglé par la circulaire du 12 février 1840, que le receveur qui aurait touché des remises sur les rentes et fermages en nature n'en toucherait pas sur les sommes provenant de la vente de ces produits, s'ils étaient vendus comme excédant les besoins de l'établissement. Mais cette disposition ne saurait être appliquée au cas où il s'agit de la vente de denrées récoltées dans les jardins ou propriétés exploitées par l'administration. Dans ce cas, le receveur n'a pas touché de remises sur les produits, lorsqu'ils ont été récoltés en nature; il est juste qu'il lui en soit alloué, lorsque leur valeur, réalisée en argent, entre dans sa caisse, sur sa responsabilité.

Recette et emploi des subventions pour l'instruction primaire ou autres service. 7° On a demandé s'il était dû des remises aux receveurs pour la recette comme pour l'emploi des subventions accordées à la commune et encaissées par eux pour l'instruction primaire, ou pour le culte, ou pour les chemins vicinaux? Ces recettes sont essentiellement des recettes communales, et il n'y a aucun motif pour ne pas leur allouer des remises, aux termes des ordonnances.

Il est bien entendu, toutefois, monsieur le préfet, que dans le cas où les subventions départementales pour les chemins vicinaux de grande communication sont centralisées directement au fonds de cotisations, il ne saurait y avoir de remises pour les receveurs municipaux, puisqu'ils n'en font pas l'encaissement.

Recette et emploi des contingents communaux centralisés à la caisse du receveur de l'une des communes intéressées. 8° A ce sujet, on a aussi demandé, lorsqu'un travail intéressant plusieurs communes, les contingents de chacune étaient versés par leurs receveurs respectifs dans la caisse d'un seul d'entre eux chargé de payer la dépense sur le mandat du maire, comment devaient être réglées les remises?

Dans ce cas, il paraît juste que le receveur qui centralise les contingents divers, et qui a le travail et la responsabilité du payement, jouisse seul des remises sur la dépense. Quant aux autres receveurs, ils n'ont que la remise qu'ils ont chacun touchée sur la recette.

La remise revenant au receveur chargé des payements se déterminera d'après le tarif réglé pour sa propre

gestion; et chaque commune lui tiendra compte de la portion qu'elle devra supporter, au prorata, de son contingent, sur un état arrêté par le préfet. La somme afférente à chaque commune sera versée par elle au fonds des cotisations municipales, et mises, par mandat du préfet, à la disposition du receveur à qui elle sera due

Recette des indemnités pour logements militaires abandonnés à la commune par les habitants. 9° L'article 7 de l'ordonnance du 17 avril refuse des remises pour la recette des indemnités accordées pour le logement des troupes chez l'habitant, par le motif que ce recouvrement n'est pas fait pour le service direct de la commune. Ces indemnités, en effet, appartiennent et sont attribuées individuellement aux habitants qui ont logé des militaires. Mais quand ces habitants (ce qui arrive assez fréquemment) abandonnent ces indemnités à la ville, alors elles deviennent réellement un produit municipal, et leur recouvrement doit donner lieu à remise, suivant la règle ordinaire.

Versement des forcements de recettes. 10° L'article 1064 de l'instruction générale du 17 juin 1840 a rangé au nombre des recettes non passibles de remises les forcements de recettes prononcés contre les comptables, lors du jugement de leurs comptes. Il a été reconnu qu'il était juste d'admettre une distinction dans l'application de ce principe. Si le forcement en recette provient d'un rejet de dépenses, il n'est pas dû de remises; mais s'il s'agit d'une somme non recouvrée et qui est mise à la charge du comptable, il a le droit de prélever ses remises sur la somme versée de ses propres deniers

En cas de mutation de receveurs, il n'est jamais dû de remises au receveur entrant sur le forcement de recettes, quelle qu'en soit l'origine, prononcé contre son prédécesseur.

Dépenses des remises. 11° Enfin, des comptables ont fait figurer, dans les états trimestriels prescrits par l'instruction générale du ministère des finances, du 17 juin 1840, parmi les dépenses passibles de remises, la somme qu'ils s'étaient payée à eux-mêmes, pour leurs remises, pendant le trimestre précédent. Ils se sont fondés sur ce que ces sommes n'étaient pas indiquées par l'instruction précitée, comme devant être déduites des états; nonobstant cette observation, quelques administrateurs ont élevé des doutes sur la parfaite régularité de ce mode d'opérer. Après examen attentif de la question, il a été reconnu que ces doutes ne sauraient avoir aucun fondement. L'ordonnance du 17 avril 1839, précise les seuls cas où il ne doit pas y avoir de remise : ce sont les opérations qui constituent des conversions de valeurs, ou celles qui sont faites pour un service étranger à la commune ou aux établissements Il n'est pas permis d'étendre ces exceptions. La dépense des remises payées aux receveurs est d'ailleurs une dépense comme une autre, et les receveurs, en se payant eux-mêmes, procèdent et passent écriture comme ils le font pour les traitements des autres employés. Il n'y a donc ni en droit ni en fait aucune raison de distinguer et de refuser des remises sur ces payements.

Liquidation des remises. Il me reste à vous entretenir, monsieur le préfet, du mode de liquidation et de payement des remises.

D'après les instructions en vigueur, les receveurs doivent dresser, pour la liquidation de leurs remises, des décomptes trimestriels, par exercice, ou, s'ils le préfèrent, un seul décompte annuel pour chaque exercice. Ces décomptes, certifiés conformes aux écritures par les comptables, sont visés par le receveur des finances et ordonnancés par l'ordonnateur des dépenses. Les receveurs sont alors autorisés à en prélever le montant à leur profit sur les fonds de leur caisse; et ils en passent écriture en dépense au compte de l'établissement par imputation sur le crédit ouvert à cet effet, au budget de l'exercice.

Il résulte nécessairement de ce mode de procéder, qui est d'ailleurs conforme aux règles de la comptabi-

lité relatives à la liquidation, à l'ordonnancement et au payement des dépenses des communes et des établissements publics, qu'en ce qui concerne le dernier trimestre de l'exercice le décompte ne peut être arrêté qu'après la clôture de l'exercice, c'est-à-dire quand l'ordonnancement ni le payement ne peuvent plus régulièrement être faits sur les crédits dudit exercice : cette conséquence est inévitable; mais il n'en peut résulter aucun inconvénient sérieux pour l'ordre de la comptabilité ni de retard préjudiciable aux receveurs, puisque, d'après l'instruction du 15 avril 1835, les restes à payer sur des dépenses régulièrement faites sont reportés de droit au budget suivant qui est en cours d'exécution, au moment de la clôture du précédent exercice.

Il n'y aurait d'embarras qu'autant que le crédit primitivement alloué au budget pour prévision des remises serait insuffisant. Dans ce cas, pour ne pas ajourner le payement des remises jusqu'à l'allocation d'un crédit supplémentaire, on pourrait imputer la différence restant à payer sur le crédit des *dépenses imprévues* de l'exercice clos, lequel figurerait alors dans l'état des restes à payer.

Ce ne serait donc que dans le cas où ce dernier crédit serait lui-même insuffisant qu'il y aurait nécessité de recourir à un crédit supplémentaire dans les chapitres additionnels.

Je pense, monsieur le préfet, que les explications de détail dans lesquelles je viens d'entrer sur l'exécution du nouveau système de remise et qui ont été arrêtées de concert avec monsieur le ministre des finances, compléteront ce que les précédentes instructions n'avaient indiqué qu'en principe, et éclairciront les points qui avaient pu rester douteux dans l'esprit de quelques administrateurs ou comptables.

(Nous ne mentionnerons ici que pour mémoire une circulaire de l'administration des cultes du 6 août 1841, établissant en principe que les grosses réparations et reconstructions des églises doivent être exécutées sous la direction des conseils de fabrique, à l'exclusion des administrations municipales, lesquelles n'interviendraient que pour le vote des dépenses et la passation des adjudications.

Les églises ayant été reconnues propriétés communales, et, dans la pratique, les fabriques n'étant appelées à y faire exécuter par elles-mêmes que les ouvrages d'entretien, de conservation ou d'embellissement intérieur utiles à l'exercice du culte ou au maintien de sa dignité (art. 1er du décret du 30 décembre 1809), nous avons quelques raisons de penser que la circulaire en question sera ultérieurement expliquée dans ce sens).

***Instruction sur la marche à suivre, tant pour les informations qui précèdent l'homologation des plans généraux d'alignement des villes, que pour le règlement des indemnités dues par suite de l'exécution des alignements arrêtés*, 23 août 1841.**

Monsieur le préfet, il arrive souvent que des propriétaires qui, pour l'exécution de plans d'alignement approuvés par l'autorité souveraine, cèdent à la voie publique des terrains dépendant de leurs propriétés, ne peuvent s'accorder avec l'administration, lorsqu'il s'agit de régler le montant des indemnités dues pour ces sortes de cessions.

Plusieurs préfets ont sollicité des instructions sur la marche qu'il convient de suivre, afin d'arriver au règlement définitif de ces indemnités litigieuses. Ils ont exprimé le désir d'être éclairés sur la question

de savoir si la contestation devait être jugée, soit par le conseil de préfecture, aux termes de l'art. 56 de la loi du 16 septembre 1807, rappelée dans la circulaire ministérielle du 23 janvier 1836 (1); soit par les tribunaux ordinaires; soit, enfin, par le jury qu'a institué la loi du 7 juillet 1833, aujourd'hui abrogée et remplacée par celle du 3 mai 1841.

Comme cette question intéressait essentiellement l'administration et les propriétaires sujets aux servitudes de voirie, j'ai dû la soumettre au conseil d'état, qui a émis, à la date du 1er avril dernier, un avis portant que toutes les fois qu'un alignement donné, en matière de voirie urbaine, force un propriétaire à reculer ses constructions ou à s'avancer sur la voie publique, l'indemnité qui lui est due dans le premier cas, et celle dont il est débiteur dans le second, doivent être réglées, lorsqu'il y a contestation sur le chiffre, par le jury d'expropriation.

L'intervention de ce jury spécial ayant été ainsi formellement établie en principe, il restait à rechercher quelles seraient les formes de la procédure à suivre, pour qu'il fût régulièrement saisi de la connaissance des contestations dont il s'agit.

En effet, dès l'instant qu'il y a lieu de procéder par application de la loi d'expropriation, en renvoyant au jury le règlement des indemnités dues par suite de l'exécution des alignements arrêtés; dès que, par conséquent, les ordonnances approbatives des plans généraux d'alignement sont assimilées à celles qui, pour d'autres travaux publics, dérivent de la loi d'expropriation elle-même, on devait examiner si le magistrat chargé de poursuivre la réunion du jury ne serait pas en droit de refuser de faire les réquisitions nécessaires à cet effet, vu le défaut d'accomplissement des formalités exigées par la loi d'expropriation; les ordonnances royales approbatives des plans d'alignement ayant été, jusqu'ici, rendues en vertu d'instructions qui diffèrent des règles observées relativement aux ordonnances déclaratives d'utilité publique.

Ces dernières ne peuvent être obtenues sans qu'au préalable il n'ait été procédé à une enquête dont les formes sont déterminées par un règlement d'administration publique (l'ordonnance du 23 août 1835 applicable spécialement aux communes). Telle n'est pas la marche suivie pour les plans d'alignement, à l'égard desquels on s'est contenté, jusqu'ici, d'une information établie selon les prescriptions de la circulaire ministérielle du 29 octobre 1812, qui n'a point le caractère d'un règlement d'administration publique. D'un autre côté, les formalités d'enquête indiquées par cette circulaire diffèrent, en quelques points de celles qui sont en usage depuis la promulgation des lois d'expropriation. Or, puisque les plans d'alignement approuvés par le roi sont appelés à avoir la même valeur et les mêmes effets que les ordonnances déclaratives d'utilité publique, il est nécessaire que les dispositions légales particulières à la procédure qui précède l'obtention des unes soient appliquées à celle qui est suivie à l'égard des autres.

Vous voudrez bien, en conséquence, monsieur le préfet, considérer la circulaire du 29 octobre 1812 comme désormais abrogée, et toutes les fois que vous aurez à provoquer l'approbation d'un plan d'alignement, vous ferez précéder vos mesures d'une enquête spéciale qui aura lieu tant en vertu de l'ordonnance royale du 23 août 1835, que conformément aux instructions contenues dans la circulaire ministérielle du 21 septembre de la même année.

Ainsi se trouveront accomplies les prescriptions des derniers paragraphes de l'art. 3, titre 1er, de la loi du 3 mai 1841, et dès lors les plans

(1) *Voir ci-dessus.*

d'alignement approuvés auront, dorénavant, la valeur attribuée aux autres ordonnances royales déclaratives d'utilité publique.

Il ne suit pas de là, toutefois, monsieur le préfet, que les admioistrations locales soient dispensées de procéder, en cas d'ouverture et de formation de rues ou autres voies publiques nonvelles, aux enquêtes spéciales et autres formalités prescrites par le titre 2 de la loi du 3 mai 1841, et par les instructions antérieures, notammeot par celle du 23 janvier 1836, qui établit à cet égard uoe distinction utile à maintenir. Les dispositions de la présente circulaire ne s'appliquent qu'aux propriétés riveraines des voies anciennes soumises à la loi générale des alignements : c'est un point sur lequel je dois particulièrement insister.

Toute difficulté étant ainsi résolue, en ce qui touche les plaos à homologuer à l'avenir, reste la question de savoir si le magistrat chargé de réunir le jury ne croirait pas devoir refuser son intervention, dans le cas où il s'agirait du règlement d'indemnités dues pour cessions opérées par suite de l'application d'un plan d'alignement actuellement exécutoire, mais approuvé suivant l'ancien mode. Je ne puis à cet égard, monsieur le préfet, qu'invoquer l'autorité des précédents, et le témoignage de mon collègue, M. le ministre des travaux publics. Ainsi, dans les matières de grande voirie, les tribuoaux admettent journellement des requêtes eo expropriation, formées par l'administration, en exécution de plans homologués antérieurement à la loi du 7 juillet 1833, et dont l'instruction a eu lieu suivant le mode qui était alors en vigueur, à la suite d'informations différentes du système d'enquête déterminé par la loi précitée. Or, puisque les tribunaux n'ont jamais fait difficulté de connaître de ces requêtes, il n'y aurait pas de raison pour qu'ils refusasseut de se prononcer sur des règlements d'indemnité provenant, non d'expropriations directes, mais de simples cessions de terrain, faites volontairement à la voie publique par les propriétaires qui demandent aligoement, lorsque d'ailleurs les plaos en vertu desquels ces cessions doivent avoir lieu n'ont été arrêtés qu'après une enquête (celle qu'ordonnait la circulaire du 26 octobre 1812) qui, pour n'être pas entièrement conforme au vœu de la loi, n'en atteignait pas moins le but essentiel, qui est de mettre les propriétaires intéressés en demeure de contester les alignements projetés, s'ils les jugent contraires à leurs iotérêts.

Je ne vous ai entretenu jusqu'ici, monsieur le préfet, que des formalités qui précèdent l'approbation des plans d'alignemeot; il me reste maintenant à examiner si l'intervention du jury ne pourrait pas être refusée pour raison du défaut d'accomplissement des mesures qui font l'objet du titre 2 de la loi sur l'expropriation, et qui, comme vous le savez, sont destioées à garantir la juste application des ordonnances intervenues à chaque propriétaire dépossédé.

Sous l'empire de la loi du 7 juillet 1833, on pouvait concevoir la craiote du refus dont il vient d'être parlé; mais cette crainte s'évaoouit eo présence de l'art. 14 de la loi du 3 mai 1841, doot le dernier paragraphe porte que *dans les cas où les propriétaires à exproprier consentiraient à la cession, mais où il n'y aurait point accord sur le prix, le tribunal donnera acte du consentement, et désignera le magistrat directeur du jury, sans qu'il soit besoin de rendre de jugement d'expropriation, ni de s'assurer que les formalités prescrites par le titre 2 ont été remplies.*

Vous remarquerez, monsieur le préfet, que lorsqu'on procède par voie d'alignement, c'est-à-dire lorsque l'administration, en exécution de plans approuvés après une information daos laquelle tous les propriétaires iotéressés ont pu faire entendre leurs réclamations, se borne à tracer l'aliguement qui lui est demandé, l'abaodon de l'emplacement à réunir à la voie publique

devient obligatoire. C'est presque toujours volontairement que le propriétaire se retire sur l'alignement nouveau, et qu'il cède la portion de son terrain dont il a été en quelque sorte exproprié par avance. Le tribunal n'a donc pas d'expropriation à prononcer, et, dès lors, l'enquête prescrite par le titre 2 de la loi du 3 mai 1841 est superflue.

Il est vrai de dire que la convenance de l'alignement en lui-même pourrait encore être contestée par le propriétaire; mais il ne faut pas perdre de vue que les difficultés qui s'élèveraient à cet égard ne sauraient être portées devant les tribunaux, qui n'auraient pas qualité pour en connaître, attendu que l'arrêté qui fixe l'alignement est un acte administratif qui ne peut être apprécié que par l'administration elle-même. Le propriétaire réclamant ne pourrait, dans ce cas, suivant la jurisprudence invariable du conseil d'état, que se pourvoir administrativement auprès de l'autorité supérieure.

Il est encore un autre cas qu'il faut prévoir: c'est celui où, lorsqu'il n'existe pas de plan légalement arrêté, la contestation pourrait naître à l'occasion d'un alignement partiel délivré par le maire, en vertu du pouvoir qu'il tient, d'après la jurisprudence établie, de la loi générale qui règle sa compétence. Le seul moyen de pourvoir en pareil cas à la difficulté, d'après les principes que je viens d'exposer, est d'exiger, à l'avenir, que MM. les maires, dont les actes en cette matière doivent toujours avoir pour base un ensemble d'alignement raisonné, fassent précéder leurs arrêtés de l'enquête et des autres formalités prescrites par l'ordonnance réglementaire du 23 août 1835, et par l'instruction du 21 septembre suivant. Alors il arrivera de deux choses l'une : ou le propriétaire consentira l'alignement et l'indemnité qui seront proposés, et l'affaire n'ira plus loin; ou bien il contestera soit l'alignement, soit le dédommagement offert, et, dans l'un comme dans l'autre cas, il deviendra nécessaire de provoquer une ordonnance royale qui, comme complément des formalités légales remplies à l'avance, statuera sur l'alignement de la rue ou du quartier, conformément à l'avis du conseil d'état du 3 septembre 1811, et en vertu de laquelle le jury d'expropriation pourra être légalement saisi, si c'est le réglement de l'indemnité qui est en question.

Vous remarquerez, monsieur le préfet, que, dans ce système, le droit attribué aux maires, en matière d'alignement, est respecté, et que mes prescriptions ont seulement pour effet d'en régler l'exercice, de manière à rattacher l'action du pouvoir municipal, comme celle de l'autorité souveraine elle-même, à l'exécution de la loi du 3 mai 1841, base désormais unique des mesures administratives que cette matière comporte.

Je ne me dissimule pas les difficultés d'application que rencontrera souvent ce mode de procéder : c'est une raison de plus de hâter autant qu'il est en vous, monsieur le préfet, le travail des plans généraux des villes, qui, je regrette d'avoir à le remarquer, est encore, malgré les instances réitérées de l'administration centrale, en retard dans beaucoup de départements.

En résumé, et si comme je viens de l'établir, il ne peut exister de débat judiciaire, entre l'administration et le propriétaire, que sur le prix du terrain cédé à la voie publique, ou de celui qui doit en être retranché, car les deux propositions sont connexes, le moyen le plus simple d'arriver à la convocation du jury sera de produire devant le tribunal une expédition de l'arrêté qui fixe l'alignement sollicité par le propriétaire qui veut reconstruire; dans le cas où cet arrêté aurait été pris par l'autorité municipale, il serait approuvé par vous, afin de satisfaire aux prescriptions de l'avant-dernier paragraphe de l'art. 2 de la loi du 3 mai 1841. Vous demanderiez acte au tribunal de cette production, par l'intermédiaire du ministère public,

et vous requerriez la nomination du magistrat directeur du jury.

Telle est, monsieur le préfet, la marche que vous aurez désormais à suivre et à prescrire tant pour l'avenir, en ce qui concerne les formalités qui doivent précéder l'homologation des plans d'alignement à instruire, que relativement au jugement des contestations qui surviendraient entre l'administration et les propriétaires, au sujet des indemnités dues pour cession de terrains résultant de l'exécution des plans arrêtés.

Si, malgré les explications qui précèdent, vous rencontriez des obstacles dans la convocation du jury, lorsque le cas se présentera, vous voudriez bien, monsieur le préfet, me faire part de ces difficultés, pour que j'avise au parti qu'il conviendrait de prendre.

Il est inutile d'ajouter que les dispositions dont je viens de vous entretenir sont exclusivement applicables aux alignements de la voirie urbaine, et n'ont rien de commun avec les règles de la voirie vicinale auxquelles il n'est apporté aucun changement.

Instruction sur la constatation dans les comptes des forcements de recettes, 12 novembre 1841.

Monsieur le Préfet, aux termes des instructions sur la comptabilité des communes et des hospices, et notamment en exécution de l'article 1337 de l'instruction générale du ministère des finances du 17 juin 1840, les forcements de recettes, ainsi que les rejets de dépenses prononcés par les arrêtés qui statuent sur les comptes des receveurs, donnent lieu, de la part de ces comptables, à des articles de recette accidentelle, par lesquels lesdits comptables font, de leurs deniers personnels, recette effective des sommes mises à leur charge. Ce système est parfaitement clair, et ne peut donner lieu à aucun embarras sérieux de comptabilité; cependant il a été fait, en ce qui concerne spécialement les forcements de recettes pour restes à recouvrer non justifiés et mis à la charge des receveurs, une observation qui doit être prise en considération.

Par suite du nouveau mode de comptabilité qui résulte de l'ordonnance du 1er mars 1835 et de l'instruction du 10 avril suivant (1), les receveurs ne font recette, dans leur compte de gestion, que de la somme réellement recouvrée sur chaque article de revenus, et ils portent les portions restant à recouvrer dans une colonne du compte spécialement réservée à cet effet: ces restes à recouvrer sont en même temps reportés à nouveau dans les chapitres additionnels du budget suivant pour être recouvrés, soit sur les fonds personnels du receveur, à titre de recette accidentelle, si le non-recouvrement n'est pas suffisamment justifié; soit sur le débiteur, d'après les règles ordinaires, si les causes du retard sont reconnues légitimes.

Ce dernier cas ne peut donner lieu à aucune question, puisque le recouvrement est rattaché purement et simplement à l'article du budget auquel il se rapporte; mais il en est autrement dans l'autre hypothèse. Lorsque le compte (de 1840, par exemple) où ont été rattachés, par l'effet de la formation des chapitres additionnels, les restes à recouvrer de l'exercice précédent (1839), est présenté par le receveur; si ce comptable, qui a été condamné, audit compte précédent (1839), à faire recette accidentelle du montant desdits restes à recouvrer mis à sa charge, a obéi (et il a dû le faire) à cette injonction, voici la situation dans laquelle les choses se trouvent: la somme restant à recouvrer (de 1839), d'après le chapitre ad-

(1) *Voir ci-dessus.*

ditionnel (de 1840), figure naturellement à l'article du compte (1840) correspondant à celui du chapitre additionnel; mais le receveur n'a pas pu la porter dans la colonne des sommes recouvrées à cet article, puisqu'il en fait recette dans ce même compte, sous le titre spécial de recette accidentelle, d'après l'injonction qui lui en a été faite. S'il en faisait recette à l'article des restes à recouvrer, il y aurait évidemment double emploi. Cependant la somme ne peut continuer à demeurer comme n'étant pas recouvrée, puisqu'elle l'a été en réalité par la recette accidentelle mise à la charge personnelle du receveur.

J'ai reconnu qu'il est nécessaire de sortir de cette situation qui peut amener de l'obscurité dans les comptes, et il m'a paru que, pour y parvenir, il fallait annuler le reste à recouvrer qui se trouvait balancé par la recette accidentelle. La colonne qui, dans le modèle du compte, est destinée à rectifier l'évaluation du budget et à indiquer la somme exacte à recouvrer, d'après les titres et actes justificatifs, en offre naturellement le moyen. Comme il est évident que le reste à recouvrer, prévu dans les chapitres additionnels, n'existe plus, du moment qu'il en a été fait recette matérielle à un autre titre, en vertu d'une injonction, il n'y a pas à la maintenir dans la colonne des *sommes à recouvrer d'après les titres justificatifs*, puisque, au contraire, le titre qui, dans la circonstance, est l'injonction de l'arrêté du compte précédent, indique que la somme portée dans le chapitre additionnel comme restant à recouvrer est rentrée sous un autre titre, c'est-à-dire à titre de recette accidentelle : ce n'est donc plus un reste à recouvrer. Par conséquent, ladite somme, présentée comme à *recouvrer d'après le budget et les articles supplémentaires*, sera déduite dans la colonne de *fixation définitive d'après les titres et actes justificatifs;* et, dans la colonne d'observations, il sera indiqué que cette somme se trouve recouvrée à l'article .... du compte, sous le titre de *recette accidentelle*.

De cette manière, sans apporter aucune modification aux instructions actuellement en vigueur, et en en faisant, au contraire, une exacte et utile application, on écartera du compte la cause d'embarras que j'ai signalée.

***Circulaire sur le mode de transmission des comptes des receveurs municipaux et hospitaliers à la cour des comptes et sur les modifications* d *introduire, quant à la durée de l'exercice, dans les dispositions de l'ordonnance royale du 1er mars* 1835.— 18 décembre 1841.**

Monsieur le préfet, la cour des comptes a appelé l'attention de M. le ministre des finances et la mienne, par l'organe de M. le procureur général, sur les contradictions au moins apparentes que présentent entre eux divers articles de l'ordonnance royale du 31 mai 1838, sur la comptabilité publique, dont quelques-uns sembleraient en opposition avec les règlements et même avec l'art. 12 de la loi du 16 septembre 1807, en ce qui concerne le mode de production, devant la cour, des comptes de gestion des receveurs des communes et des établissements publics soumis à sa juridiction.

Au fond, la question que soulève cette observation consiste à savoir par qui, des préfets ou des receveurs eux-mêmes, doivent être transmis les comptes soit au greffe, soit à M. le procureur général.

Bien que les antinomies signalées ne soient peut-être pas aussi réelles qu'elles peuvent le paraître au premier examen, il faut cependant reconnaître que la rédaction des art. 332, 355, 479, 480, 482 de l'ordonnance du 31 mai 1838, et 1334 de l'instruction générale du 17 juin 1840, rapprochés entre eux ou mis en regard de la loi du 16 septembre 1807, art. 12, et surtout de l'instruc-

tion du 30 mars 1826, très explicite à cet égard, laisse une incertitude qu'il importe de dissiper.

Sans doute, il ne peut qu'être utile que MM. les préfets soient mis en mesure de fournir à la cour leurs observations sur les comptes des receveurs municipaux et hospitaliers; mais ils peuvent toujours le faire lorsqu'ils envoient à la cour les comptes d'administration avec l'état de situation de l'exercice clos dressé par le comptable, accompagnés des délibérations, soit du conseil municipal, soit de la commission administrative sur ces comptes. Rien ne s'oppose donc à ce que le système de transmission indiqué par les articles 480 de l'ordonnance du 31 mai 1838 et 1334 de l'instruction générale des finances du 17 juin 1840 soit abandonné, et qu'on revienne au mode tracé par l'instruction du 30 mars 1826, qui n'est, d'ailleurs, que l'exécution littérale de la loi du 16 septembre 1807, à laquelle aucun acte législatif n'a dérogé.

Déjà, vous le savez, le principe de l'intervention des préfets dans l'envoi des comptes avait été posé par l'ordonnance réglementaire du 23 avril 1823, art. 5, et par l'instruction du mois de septembre 1821. Mais on ne tarda pas à reconnaître que cette marche tendait à détruire l'action directe que la loi du 16 septembre 1807 attribue à la cour des comptes sur ses justiciables, et, jusqu'à un certain point, à diminuer l'effet de la responsabilité qui pèse sur les receveurs.

Ce fut pour remédier à cet inconvénient que les ministres de l'intérieur et des finances arrêtèrent de concert les dispositions suivantes de la circulaire ci-dessus rappelée, du 30 mars 1826 :

« A l'avenir, les comptes rendus par les receveurs municipaux justiciables de la cour des comptes seront dressés en deux expéditions.

» Une de ces deux expéditions, non sujette au timbre, sera remise par le comptable au maire de la commune, qui la soumettra à l'examen du conseil municipal, dans sa session du mois de mai.

» Pendant le temps de cet examen, le receveur tiendra ses pièces à la disposition du conseil, pour les lui communiquer lui-même, s'il y a lieu; et dans le cas où il devrait provisoirement laisser, entre les mains du maire, une partie de ces pièces, ce fonctionnaire lui en délivrerait un bordereau détaillé et dûment certifié.

» Aussitôt après que la délibération du conseil aura été prise, le receveur retirera une ampliation de cet acte, ainsi que les pièces dont il se serait momentanément dessaisi; il réunira ces éléments aux autres justifications qu'il doit produire, et les adressera immédiatement, avec l'expédition du compte restée entre ses mains et qu'il aura fait timbrer, à M. le greffier en chef de la cour des comptes. Il lui sera donné décharge de cette présentation.

» Le compte, discuté par le conseil municipal et appuyé de la délibération de ce conseil, sera, en même temps, adressé par le maire au sous-préfet, et par celui-ci au préfet du département, avec le compte d'administration du maire, rendu conformément à l'ordonnance du 23 avril 1823 et l'instruction de septembre 1824 (page 30 et suiv.).

» Le préfet, après l'examen de ces comptes, adressera à la cour, conformément à l'instruction précitée, les observations qui en résulteraient, ou une déclaration portant qu'il n'a point d'observations à faire; et il joindra la copie du compte d'administration qui doit venir à l'appui du compte de gestion présenté par le receveur municipal.

» Si le préfet avait besoin, pour motiver ses observations, d'avoir sous les yeux une partie des pièces envoyées à la cour des comptes, il en informerait le procureur général, qui donnerait le réquisitoire nécessaire. »

La seule difficulté que pourrait rencontrer aujourd'hui cette marche, qui paraît, au reste, être suivie par beaucoup de receveurs, tient à ce

que, selon les prescriptions de l'ordonnance royale du 1er mars 1835, l'exercice se composant de dix-huit mois pour les communes et les établissements soumis à la juridiction de la cour, ce n'est qu'au mois d'août que les conseils municipaux sont saisis de l'examen des comptes administratifs : or, si la cour doit attendre l'envoi de ces comptes pour juger ceux des receveurs, il devient évidemment superflu d'exiger que les uns lui parviennent avant les autres.

Ceci, monsieur le préfet, me conduit à examiner s'il n'y aurait pas lieu d'introduire à cet égard une modification dans les dispositions de l'ordonnance royale du 1er mars 1835.

Avant cette ordonnance, l'exercice restait ouvert pendant deux années pour toutes les communes indistinctement. Il a paru nécessaire, pour éviter la transition trop brusque d'un système à l'autre, d'accorder aux communes les plus importantes un délai de six mois, et aux autres un délai de trois mois, pour compléter les opérations de comptabilité qui composent l'exercice. Mais on ne s'était pas dissimulé, dès lors, que plus la durée de l'exercice pourrait être restreinte et rapprochée de celle de l'année même, plus on avancerait vers la perfection ; plusieurs communications contenant des vœux relatifs à une modification en ce sens sont parvenues à mon ministère, et, s'il n'y a pas été donné suite, c'est qu'on a voulu attendre, avant de prescrire aucun changement, que les administrations municipales fussent plus familiarisées avec le nouveau mode de comptabilité. Le moment semble être venu où ce changement n'offrirait aucun inconvénient.

Il faut reconnaître que, dans l'état actuel des choses, une partie des avantages qu'on pouvait attendre de l'exécution de l'ordonnance du 1er mars 1835 se réalise rarement à l'égard des communes placées sous la juridiction de la cour des comptes. Une plus grande clarté, il est vrai, a été introduite dans les budgets et dans les comptes; mais, pour ce qui concerne l'application immédiate du boni de l'exercice clos, au budget de l'exercice courant, et l'emploi de ce boni dans le cours de ce dernier exercice, c'est un résultat que l'on obtient difficilement, et cela, en raison de l'époque tardive de la clôture de l'exercice. Ce n'est que dans la session d'août que les conseils municipaux délibèrent sur les comptes et les chapitres additionnels ; avant que l'autorité supérieure ait examiné et approuvé les propositions qui lui sont soumises, la saison des travaux est à peu près passée, et il est trop tard pour entreprendre quelque chose d'important. Aussi, à défaut du temps nécessaire pour employer, avant la fin de l'année, les restes libres de l'exercice clos, les budgets supplémentaires sont réglés quelquefois avec des excédants de recettes considérables qui permettent, ainsi que l'explique la circulaire du 1er juillet 1837, de régler les budgets de l'exercice suivant avec un déficit. Cette marche est régulière, et n'est que la conséquence du système adopté en 1835; mais ces diverses opérations ne laissent pas d'être assez compliquées, et les administrations locales ont souvent de la difficulté à s'en rendre compte.

On éviterait, en grande partie, ces inconvénients, si la durée de l'exercice était réduite à quinze mois pour toutes les communes sans distinction. Il en résulterait aussi que le budget de l'exercice à venir devant être voté par le conseil municipal dans la session de mai, au lieu d'être ajourné à la session d'août, ce qui a lieu pour les communes dont le revenu excède 30,000 fr., on verrait moins souvent l'exercice s'ouvrir avant que le budget ait pu être réglé.

Enfin, malgré les recommandations maintes fois réitérées aux administrations municipales, de s'abstenir autant que possible de demander des crédits additionnels, sauf à imputer sur le fonds des dépenses imprévues les dépenses peu considérables et celles qui sont

faites en excédant des crédits régulièrement ouverts, il arrive chaque jour à mon ministère des demandes en allocation de crédits pour des dépenses dont le payement pourrait être ajourné sans inconvénient; il est évident que ces demandes seraient beaucoup plus rares, si l'époque de la formation des chapitres additionnels était moins reculée.

Toutefois, monsieur le préfet, je ne croirai pouvoir proposer, de concert avec mon collègue des finances, la modification en ce sens de l'ordonnance royale du 1er mars 1835, que lorsque je serai suffisamment éclairé par les renseignements que j'attends de vous en réponse à la présente circulaire, sur l'opportunité d'un changement dont il importe de peser avec soin les inconvénients comme les avantages (1).

Circulaire sur le mode de transmission des titres de recettes aux receveurs municipaux, 28 décembre 1841.

Monsieur le préfet, plusieurs de vos collègues ont appelé mon attention sur une difficulté que présente l'exécution de l'ordonnance royale du 31 mai 1840, d'après laquelle les préfets sont tenus de transmettre aux receveurs municipaux et d'établissements de bienfaisance, par l'intermédiaire des receveurs des finances, tous les titres de recettes sans exception dont les premiers de ces comptables sont chargés d'effectuer le recouvrement.

Certains actes, tels que baux, procès-verbaux d'adjudication, etc., doivent être soumis par les maires à la formalité de l'enregistrement. Or, comment cette formalité pourrait-elle être remplie dans les délais prescrits, si ces titres, une fois revêtus de l'approbation préfectorale, étaient transmis aux receveurs municipaux, conformément au mode tracé par l'ordonnance du 31 mai; si les préfets remplaçaient la communication directe de ces titres à l'autorité municipale par un simple avis que l'envoi en est fait au receveur de la commune? Il faudrait alors que chaque receveur municipal s'empressât de remettre au maire les pièces dont il s'agit, pour qu'il les fît enregistrer. Mais il serait à craindre que cette communication ne se fît avec négligence, tardivement et la plupart du temps d'une manière incomplète; cet expédient ne saurait donc être adopté. J'ai pensé qu'il était nécessaire qu'une instruction, concertée entre les deux ministères des finances et de l'intérieur, fournît aux administrateurs qui relèvent de ces deux départements les éclaircissements que réclame l'exécution de l'ordonnance du 31 mai 1840. J'en ai, en conséquence, référé à mon collègue.

L'inconvénient que l'on signale est réel; M. le ministre des finances l'a reconnu avec moi; mais il est facile d'y remédier, en donnant à l'ordonnance du 31 mai 1840 une interprétation conforme, d'ailleurs, à l'esprit qui a présidé à sa rédaction, et sans qu'il soit besoin d'en demander la réformation. Cette ordonnance, vous le savez, a été rendue pour faire disparaître une lacune qui existait dans celle du 17 novembre 1837: on a voulu, par la disposition nouvelle, qu'aucun titre de recette ne pût être créé, sans que le receveur particulier responsable n'en eût, à l'instant même, connaissance, et ne fût mis à portée d'en surveiller le recouvrement. Sans doute, en prescrivant que tous les titres fussent transmis en originaux aux receveurs des communes par l'intermédiaire du receveur de l'arrondissement, ce but se trouvait complétement atteint; mais il le serait de même, s'il était décidé que, pour les titres soumis à l'enregistre-

(1) Les réponses de MM. les préfets ont été presque unanimes en faveur de ce changement, qui a été adopté. (Voir ci-après la circulaire du 7 février 1843, et l'ordonnance du 24 janvier précédent.)

ment, il ne serait délivré aux receveurs des finances que des copies certifiées de ces pièces. En résumé, pour lever toute difficulté, il suffirait que désormais les titres de recettes de l'espèce fussent établis et envoyés aux préfets par les administrations municipales, en minute et en copie, pour être, après avoir été revêtus de l'approbation de ces magistrats, retournés, savoir : la minute aux maires ou aux commissions administratives, suivant le cas, et la copie au receveur général du département. Les copies devront être faites sur papier libre, comme tout document administratif délivré à titre de simple renseignement.

Telle est, monsieur le préfet, la solution qui a paru devoir être donnée aux questions qui m'ont été soumises.

Nota. Nous avons jugé inutile de reproduire, parmi les circulaires qui ont été publiées dans le cours des deux dernières années, celles des 2 septembre, 22 décembre 1840, 30 août et 18 décembre 1841, qui n'ont pour objet que des mesures transitoires et sans intérêt sous le rapport des principes.

FIN DE LA PREMIÈRE SÉRIE.

INSTRUCTIONS MINISTÉRIELLES.

DEUXIÈME SÉRIE.

Instruction du ministre des travaux publics, relative à la rédaction des projets, devis, cahiers de charges, procès-verbaux, attachements, décomptes et autres pièces qui doivent être soumises à l'examen du conseil général des bâtiments civils, 15 avril 1842.

§ Ier. *Projets, devis et comptes de travaux.*

1° *Programmes.* Préalablement à la rédaction de tout projet de construction, agrandissement ou appropriation, il doit être dressé, par les soins de l'autorité compétente, un *programme raisonné de tous les besoins de l'édifice projeté*, contenant notamment *l'indication du nombre approximatif* 1° *des individus qui doivent y être reçus à demeure, ou le fréquenter;* 2° *des pièces à consacrer à des usages communs ou particuliers* (Instruction du 28 juin 1813).

Toutefois ce programme devra laisser à l'architecte chargé de la rédaction des projets une latitude convenable dans le choix des dispositions d'ensemble et de détail.

Il indiquera, s'il y a lieu, les limites dans lesquelles la dépense devra se renfermer.

Les programmes, arrêtés et visés par MM. les Maires, Sous-Préfets et Préfets, devront toujours être joints aux projets transmis à l'examen du Conseil général des bâtiments civils.

Ils pourront, lorsque les autorités locales le jugeront nécessaire, être préalablement communiqués à ce Conseil, afin qu'il puisse les examiner et faire connaître les observations dont ils lui paraîtraient susceptibles avant la rédaction des projets.

Lorsque cette rédaction devra être l'objet d'un concours et qu'il s'agira de travaux exécutés aux frais de l'Etat ou des départements, le programme devra spécifier que tous les projets des concurrents, examinés préalablement par les autorités locales, seront transmis au Ministre compétent pour être examinés en définitive par le Conseil général des bâtiments civils.

Cette condition pourra également être énoncée pour les travaux payés sur les fonds des communes.

2° *Projets.* Lorsqu'il s'agit d'un établissement nouveau, il est nécessaire de faire au moins connaître sa situation par rapport au surplus de la ville. Si le plan général des alignements de cette ville a été définitivement arrêté, il peut suffire, à cet effet, de renvoyer à la copie de ce plan qui est déposée dans les archives du Ministère de l'intérieur. Dans le cas contraire, on devra présenter un plan de la ville, ou au moins du quartier, on enfin, indiquer les distances des points extérieurs de la ville, et fournir un plan des tenants et aboutissants dans un rayon d'au moins 50 mètres (Circulaire du 28 juin 1813).

Lorsqu'il s'agira, soit d'apporter des modifications à un édifice existant, soit de le démolir en tout ou en partie pour y suppléer par de nouvelles constructions, on devra fournir des plans, élévations et coupes bien conformes à l'état actuel, afin de mettre à même de reconnaître s'il ne présente pas des parties qu'il serait bon de conserver, soit sous le rapport de l'art, soit sous celui de l'histoire; et l'on donnera en outre tous les renseignements nécessaires tant sur l'état des constructions que sur les motifs des modifications ou démolitions proposées.

Dans tous les cas, tout projet devra se composer :

1° D'un plan général à l'échelle de 5 millimètres par mètre (instruction du 22 octobre 1812), sur lequel on devra avoir soin d'indiquer exactement l'*orientement;*

2° Des plans détaillés des fondations, des caves, des divers étages et des combles, à l'échelle de 10 millimètres (*idem*);

3° Des diverses élévations, principale, latérale et postérieure, à la même échelle de 10 millimètres (*idem*);

4° Des diverses coupes longitudinales et transversales, à la même échelle de 10 millimètres (*idem*).

Ces différents dessins devront comprendre l'indication figurée du mode de construction des diverses parties de murs, pans de bois, planchers, combles, etc., de façon à faire reconnaître, à la seule inspection, quelles sont les parties en *pierre*, en *moellon*, en *brique*, en *bois*, etc.; quel es sont leurs dimensions et dispositions, les armatures dont elles sont garnies, etc.

On devra y joindre les détails nécessaires de construction et de décoration, à l'échelle de 20 millimètres par mètre.

Les échelles doivent être tracées sur chaque feuille de dessin; et la destination des différentes localités doit être indiquée, soit au droit de chaque localité même, soit au moyen d'une *légende*, avec lettres ou chiffres de renvoi.

Enfin, les divers dessins doivent être lavés des *teintes conventionnelles* en usage dans les bâtiments civils, savoir :

En *noir*, pour les constructions anciennes et conservées;

En *rouge*, pour les constructions neuves et ajoutées;

En *jaune*, pour les constructions démolies et supprimées.

(Instruction du 22 octobre 1812) (1).

Les élévations et coupes peuvent rester au trait, et n'être point ombrées ni lavées en teintant seulement, dans les coupes, l'intérieur des murs d'une manière analogue à ce qui vient d'être indiqué pour les plans.

Il pourra être présenté préalablement des *avant-projets*, rédigés à des échelles moindres que celles précédemment indiquées, et après l'examen préparatoire desquels seraient rédigés les projets détaillés, aux échelles ci-dessus indiquées, ainsi que les devis.

3° *Devis*. Il doit être fourni (Instruction précitée) :

1° Un *devis descriptif* indiquant les constructions et travaux à exécuter, les natures et qualités de matériaux à employer, le mode de mise en œuvre, les précautions particulières qu'il serait nécessaire d'y apporter, ou les mesures spéciales que la nature et la destination des localités exigeraient, etc.

2° Un *détail métrique et estimatif*, accompagné de *sous-détails* faisant connaître les prix de base des matériaux et de main-d'œuvre, les déchets, faux frais et bénéfices, etc. En cas de démolition de vieux bâtiments, on devra présenter également : d'une part, le détail métrique et estimatif des démolitions, par addition au montant des travaux mêmes; et d'autre part, celui des vieux matériaux à en provenir, en déduction sur le montant des travaux.

3° Et enfin un *cahier de charges* précisant les diverses obligations de l'entrepreneur; les conditions de l'adjudication, s'il en doit être passé une; le mode et les époques de payement, soit pour à-compte, soit pour solde, etc.

S'il était reconnu nécessaire d'apporter ultérieurement des modifications aux projets approuvés, ou d'y faire des additions, il devra être présenté préalablement des *projets et devis modificatifs ou supplémentaires*, dans les mêmes formes que celles ci-dessus déterminées, en ayant soin de représenter les projets et devis précédemment approuvés.

---

(1) V. p. 137.

§ II. *Attachements.*

Il doit être tenu, au fur et à mesure de l'exécution des travaux, des *attachements* figurés et écrits, destinés à constater la disposition, la nature et les dimensions de tous les travaux qui ne resteraient pas visibles ou facilement accessibles, par exemple :

Pour les travaux de *terrassement :* la nature du sol ; les dimensions des parties de fouilles, déblais, remblais, etc.; le mode de transport des terres, les distances auxquelles il a lieu, etc.;

Pour les *fondations*, et en général pour toutes les constructions de *maçonnerie* qui peuvent être cachées ou recouvertes : la nature des matériaux et les dimensions des diverses parties, les différentes mains-d'œuvre qui ont pu y être effectuées, etc.;

Pour les *planchers, pans de bois* et autres parties de *charpente :* la nature, la disposition et les dimensions des différentes pièces de bois;

Pour les travaux de *serrurerie*, *plomberie*, etc. : les dimensions, les poids et les formes particulières des diverses parties de fer, plomb, cuivre et autres métaux;

Pour les *travaux en dépense*, ou *par régie* ou *économie :* la nature et les quantités de fournitures diverses et temps d'ouvriers, etc.

Ces attachements doivent être tenus contradictoirement, autant que possible, sur registre, ou, pour ce qui le nécessiterait absolument, sur des feuilles séparées ; et dans tous les cas, arrêtés contradictoirement et au jour le jour, et signés en double entre l'architecte d'une part, l'entrepreneur de l'autre.

Lorsque l'agence comprend des *inspecteurs* ou *sous-inspecteurs*, spécialement chargés de relever et rédiger les attachements, ces opérations doivent être surveillées avec soin par l'architecte ; et les registres et feuilles d'attachements doivent être signés par lui au fur et à mesure de leur rédaction.

§ III. *Mémoires et décomptes des travaux.*

Les mémoires et décomptes des travaux doivent comprendre les détails métriques des diverses parties exécutées, dans le même ordre et d'après le système de mesurage, d'évaluation et d'estimation consacré par les devis et cahiers de charges.

Les mémoires et décomptes doivent toujours être accompagnés des projets, devis primitifs ou supplémentaires et du cahier de charges en vertu desquels les travaux ont été exécutés, ainsi que des procès-verbaux d'adjudication et de réception.

Observations générales. Les projets, devis et cahiers de charges approuvés, primitifs ou supplémentaires, ainsi que les attachements, doivent être représentés à MM. les Inspecteurs généraux dans leurs visites et tournées, afin qu'ils puissent s'assurer si les travaux s'exécutent conformément à ces projets et devis, si les attachements sont tenus avec ponctualité, etc., et en rendre compte dans leurs rapports.

Les programmes, projets, devis, mémoires et décomptes de travaux transmis à l'examen du Conseil général des bâtiments civils doivent toujours être revêtus du *visa* des autorités locales et du Préfet, et accompagnés de leur avis motivé. L'omission de cette formalité pourrait donner lieu au renvoi des pièces aux autorités locales.

Circulaire d'envoi de l'ordonnance du 18 *avril* 1842, *contenant dispense de purge d'hypothèques pour les acquisitions au compte des communes, dont le prix n'excède pas* 100 *francs*, 30 avril 1842.

Monsieur le préfet, j'ai l'honneur de vous transmettre ci-joint une copie de l'ordonnance royale du 18 avril dernier (1), qui dispense les com-

(1) Cette ordonnance est ainsi conçue :
Vu l'ordonnance royale du 23 avril 1823, relative à la comptabilité des communes,

munes des formalités de la purge des hypothèques pour les acquisitions faites par elles à l'amiable et dont le prix n'excède pas 100 francs.

Une modification, sur ce point, à l'ordonnance du 23 avril 1823, relative à la comptabilité des communes, était généralement réclamée, parce qu'il arrivait souvent que les frais de purge égalaient ou même excédaient le prix de l'acquisition, et qu'en pareil cas il est préférable pour les communes de s'exposer à payer deux fois le prix de l'immeuble, ce qui arrivera très-rarement, plutôt que de supporter toujours une perte certaine, celle des frais de purge.

Tel est le motif de la nouvelle ordonnance. La limite de 100 francs y a été fixée comme étant suffisante pour obvier à l'inconvénient signalé ci-dessus, et nécessaire pour empêcher les administrations municipales d'engager imprudemment les intérêts confiés à leurs soins.

Mais il importe de ne pas se méprendre sur l'esprit de cette mesure. Il n'est pas interdit aux communes de purger les hypothèques pour les acquisitions de 100 francs et au-dessous, elles pourront toujours prendre cette précaution, lorsqu'elles le croiront utile, quel que soit le prix de l'acquisition; c'est une simple faculté qui leur est donnée de faire ou de s'abstenir, dans une certaine limite, faculté qu'elles n'avaient point sous l'empire de l'ordonnance royale du 23 avril 1823, puisque le receveur municipal ne pouvait payer le prix d'aucune acquisition faite de gré à gré, quelque minime qu'elle fût, avant l'accomplissement des formalités de purge.

Vous remarquerez, Monsieur le préfet, que, pour ne pas laisser peser sur le maire la responsabilité de cette appréciation, le conseil municipal doit être toujours appelé à délibérer sur l'utilité ou l'inutilité de purger les hypothèques, et que ses délibérations seront soumises à votre approbation. Vous aurez donc à examiner avec soin, dans chaque espèce, les motifs invoqués par les corps municipaux pour renoncer à la garantie de la purge. Quant aux lenteurs que ces formalités pourraient occasionner, il sera facile de les prévenir, dans la plupart des cas, en comprenant la dispense de purge dans la délibération municipale qui votera l'acquisition, et dans l'arrêté préfectoral qui l'autorisera.

Relativement aux acquisitions pour cause d'utilité publique, la limite étant plus étendue, puisqu'elle s'élève jusqu'à 500 francs (*loi du 3 mai 1841*, art. 19, 2ᵉ alinéa), votre surveillance devra être aussi plus sévère. Ici, la dispense de purger les hypothèques ne se justifierait que par le besoin

---

et le tableau y annexé, en ce qui concerne les pièces justificatives à produire à l'appui des mandats délivrés par les maires, pour le payement d'acquisitions d'objets immobiliers;

La loi du 3 mai 1841, sur l'expropriation pour cause d'utilité publique, qui établit (articles 15, 16, 17, 18 et 19) les règles à suivre pour la conservation des priviléges, hypothèques et autres droits réels appartenant à des tiers;

Art. 1er. Les maires des communes, autorisés à cet effet par délibération des conseils municipaux, approuvés par les préfets, pourront se dispenser de remplir les formalités de purge des hypothèques, lorsqu'il s'agira d'acquisitions d'immeubles faites de gré à gré et dont le prix n'excédera pas cent francs.

Art. 2. A l'égard des acquisitions faites en vertu de la loi du 3 mai 1841, sur l'expropriation pour cause d'utilité publique, les maires seront tenus de se pourvoir également de l'autorisation des conseils municipaux et de l'approbation des préfets, avant d'exercer la faculté donnée par l'article 19 de la susdite loi, de ne point purger les hypothèques pour les acquisitions dont la valeur ne s'élèverait pas au-dessus de cinq cents francs.

Art. 3. En conséquence, les receveurs municipaux pourront acquitter les mandats délivrés par les maires, pour le payement des acquisitions mentionnées dans les deux articles précédents, pourvu que ces mandats indiquent la délibération du conseil municipal approuvée par le préfet, qui autorise le maire à ne pas procéder à la purge des hypothèques.

Art. 4. L'ordonnance royale du 23 avril 1823 est rapportée en ce qui serait contraire à la présente.

urgent de prendre possession de l'immeuble, ou par l'inutilité *évidente* de cette garantie. En effet, la loi sur l'expropriation pour cause d'utilité publique, en simplifiant les formes et en admettant la voie administrative pour toutes les notifications, a supprimé la plupart des frais. La raison d'économie, très-plausible dans les acquisitions de gré à gré, aurait par conséquent d'autant moins de force en matière d'expropriation, que les frais de purge y sont moindres, tandis que le danger de mal payer y est beaucoup plus grand.

***Instruction au sujet des indemnités dues** à l'État pour frais d'administration des bois des communes et des établissements publics*, **11 juillet 1842.**

Monsieur le préfet, vous n'ignorez pas les modifications apportées par la loi des recettes de l'exercice 1842 (1) dans les dispositions du Code forestier, relatives aux frais d'administration des bois appartenant aux communes et aux établissements publics. D'après l'art. 106 du Code forestier, ces frais étaient répartis à raison de la contribution foncière assise sur ces bois, et recouvrés au moyen d'une addition à cette contribution. Mais ce mode ayant donné lieu à de nombreuses réclamations, fondées sur les inégalités de charges qui en résultaient, l'art. 5 de la loi des recettes du 25 juin 1841 y a substitué le mode plus équitable d'une indemnité au profit de l'État, égale au vingtième des produits tant principaux qu'accessoires des bois, soit que ces produits fassent l'objet de ventes, soit qu'on les délivre en nature aux établissements ou aux communes propriétaires.

Pour régler la perception des sommes revenant au trésor, M. le ministre des finances a jugé nécessaire de prendre une décision dans les termes suivants :

« Art. 1er. Lorsque les coupes ordinaires et extraordinaires et les produits accessoires des bois des communes et des établissements publics, soumis au régime forestier, seront vendus par adjudication publique, les adjudicataires payeront, dans les dix jours de la vente, au receveur des domaines établi dans le lieu où elle aura été effectuée, cinq centimes par franc du prix principal de cette adjudication.

» Le receveur des domaines assistera aux adjudications, et il lui sera remis, immédiatement et sans frais, un extrait certifié du procès-verbal par le fonctionnaire qui aura présidé la vente.

» Les cinq centimes du prix principal des produits accessoires des mêmes bois qui ne seront pas mis en adjudication, mais dont le montant sera fixé par les arrêtés des préfets, seront versés à la caisse du receveur des domaines de la situation des bois, avant l'enlèvement des bois cédés. A cet effet, un extrait de ces arrêtés sera remis au directeur des domaines, qui le transmettra au receveur.

» Art. 2. Les receveurs des communes et des établissements publics, propriétaires de bois soumis au régime forestier, dont les coupes seront délivrées en nature, verseront dans la caisse du receveur des domaines de la situation de ces bois le vingtième de la valeur desdites coupes, fixée par arrêté du préfet, dont un extrait sera remis au directeur des domaines, qui le transmettra à ce receveur. »

(1) Cette loi porte, art. 5 : « Pour indemniser l'État des frais d'administration des bois des communes et des établissements publics, il sera payé, au profit du trésor sur les produits, tant principaux qu'accessoirs, des bois, cinq centimes par franc en sus du prix principal de leur adjudication ou cession.

« Quant aux produits délivrés en nature, il sera perçu par le trésor le vingtième de leur valeur, laquelle sera fixée définitivement par le préfet sur les propositions des agents forestiers et les observations des conseils municipaux ou des administrateurs. »

Vous remarquerez, monsieur le préfet, qu'aux termes de l'art. 5 de la loi du 25 juin 1841, lorsque vous êtes appelé à fixer définitivement la valeur des produits délivrés en nature, votre décision doit être prise sur les propositions des agents forestiers et les observations des conseils municipaux ou des administrateurs des établissements publics propriétaires des bois. Il importe, en effet, que ces conseils et administrateurs puissent contredire, au besoin, les évaluations qu'ils trouveraient exagérées. Vous veillerez donc avec soin à ce qu'elles leur soient communiquées exactement en temps utile, afin que vos arrêtés soient pris en pleine connaissance de cause.

Instruction sur la marche à suivre pour l'assurance des bâtiments communaux contre l'incendie, 9 août 1842.

Monsieur le préfet, il est d'usage de suivre, pour l'assurance des bâtiments communaux contre l'incendie, la marche tracée par les instructions ministérielles relatives à l'administration des établissements de bienfaisance ; mais ce mode de procéder, bien que consacré par de nombreuses décisions rendues dans des cas spéciaux, ne résulte d'aucun acte réglementaire qui en fasse une obligation expresse pour les autorités chargées de veiller à la conservation des édifices communaux : c'est une lacune qu'il m'a paru indispensable de remplir.

Trois circulaires de mes prédécesseurs ont établi, pour les bâtiments hospitaliers, des règles qui, par raison d'analogie, s'étendent naturellement à ceux des communes : ce sont les circulaires des 21 octobre 1826, 9 avril 1829 et 10 août 1836; je ne puis que m'y référer.

La première de ces instructions repoussait l'assurance mutuelle comme généralement désavantageuse pour les bâtiments publics, mais admettait l'assurance à prime suivant les propositions de la compagnie royale à Paris, en décidant, toutefois, qu'aucune police d'assurance ne pourrait être souscrite sans l'approbation préalable du ministre.

Par la seconde, en confirmant les prescriptions de la précédente, le ministre autorisait MM. les préfets à approuver définitivement les polices d'assurance, toutes les fois qu'elles ne dépasseraient pas les taux fixés par la compagnie royale, et se réservait seulement l'approbation des traités concernant les établissements dont il règle les budgets, c'est-à-dire qui ont plus de 100,000 fr. de revenu.

Enfin, la circulaire du 10 août 1836, en relevant les établissements charitables de l'interdiction de traiter avec les compagnies d'assurance mutuelle, dont plusieurs avaient acquis depuis 1826 une plus grande consistance, et offraient dès lors plus de garanties, y a mis néanmoins pour condition que ces traités seraient, jusqu'à ce qu'il en fût autrement ordonné, soumis à l'approbation ministérielle pour tous les établissements sans distinction, même pour ceux dont les préfets règlent les budgets.

« J'ai pensé, disait mon prédécesseur, que cette restriction était nécessaire pendant quelque temps du moins, afin que les établissements charitables ne se trouvassent pas entraînés à faire partie d'associations qui ne présenteraient point une garantie assez certaine contre les chances d'une répartition trop forte, en cas de sinistres considérables. Afin d'éviter cet inconvénient, vous aurez toujours soin d'accompagner vos propositions de tous les détails propres à éclairer ma décision. »

Les mêmes raisons subsistent à l'égard des communes, et j'insiste, monsieur le préfet, sur la recommandation ci-dessus rappelée, lorsqu'il s'agira de traités à conclure avec les compagnies d'assurance mutuelle.

J'ajoute cependant que, comme le faisait observer la même circulaire, l'assurance par les compagnies à prime est généralement plus avantageuse sous plusieurs rapports ; que les primes fixes et connues à l'avance per-

mettent d'établir plus exactement, comme objet de dépense, les prévisions qui doivent figurer au budget; et que d'ailleurs les compagnies mutuelles n'assurent pas les valeurs mobilières. Vous apprécierez ces considérations qui me semblent devoir, dans la plupart des cas, faire préférer l'assurance à prime.

Quant au taux des primes elles-mêmes et aux remises offertes par les compagnies, l'instruction du 10 août 1836 en donne le détail. Toute compagnie légalement constituée pourra être admise à traiter sur ces bases. Vous approuverez, Monsieur le Préfet, les assurances passées avec les compagnies à primes pour les communes dont vous réglez les budgets. Pour les villes qui ont 100,000 fr. de revenu, les polices devront m'être soumises, de même que celles qui seraient contractées avec les compagnies mutuelles, quel que soit le chiffre de ce revenu, comme je l'ai dit plus haut.

Je vous recommande, monsieur le préfet, de tenir la main à l'exécution de ces dispositions, et de veiller aussi à ce que les polices d'assurance dûment approuvées soient toujours jointes aux pièces à produire pour être soumises au jugement de la cour des comptes; précaution faute de laquelle le receveur municipal serait exposé à se voir forcé en recette du montant des primes ou des dommages payés au nom de la commune.

Circulaire d'envoi par M. le ministre de la justice et des cultes de l'ordonnance du 7 août 1842, qui règle l'indemnité de logement due aux ministres des cultes non catholiques, 1er septembre 1842.

M. le préfet, l'ordonnance royale, en date du 7 août 1842 (1), dont j'ai l'honneur de vous adresser l'ampliation, a pour objet de résoudre et de prévenir les difficultés qui se sont déjà produites et qui pourraient se reproduire encore dans l'application du décret du 5 mai 1806, et de la loi du 18 juillet 1837 (article 30, § 13), relativement aux indemnités de logement dues par les communes aux ministres des cultes non catholiques.

Les dispositions de cette ordonnance ont été concertées entre M. le ministre de l'intérieur et moi.

Elles sont peu nombreuses, et néanmoins elles règlent tous les cas qui, jusqu'ici, se sont présentés. Déjà elles sont consacrées par l'usage dans beaucoup de communes; elles ont obtenu, dès lors, la sanction de l'expérience.

Elles vous font une large part d'attributions dans leur mise en vigueur; c'est qu'en effet, monsieur le préfet, résidant sur les lieux, éclairé sur l'ensemble des besoins des populations, placé néanmoins en dehors et fort au-dessus des intérêts rivaux qui peuvent influer sur les délibérations des conseils municipaux et des consistoires, mieux que personne vous pouvez apprécier la justice et l'opportunité des vœux émis de part et d'autre.

Le titre 1er de l'ordonnance concerne le culte protestant.

Les articles 2, 3 et 4 ont rapport à la fixation du taux de l'indemnité de logement et à sa répartition.

Pour le taux de l'indemnité, les délibérations des assemblées municipales et consistoriales, la production des baux souscrits par les pasteurs, vous éclaireront sur la valeur des loyers d'habitation et vous fourniront les moyens d'en fixer le prix équitablement.

Vous ne devrez pas perdre de vue, sur ce point, cette considération importante, que ce n'est pas comme l'équivalent d'un supplément de traitement que la loi a imposé aux communes le devoir de loger leur pasteur; une pensée religieuse et morale a seule inspiré ses prescriptions à cet égard. Le presbytère est un lieu respecté où les fidèles vont chercher,

(1) *Voir* cette ordonnance au *Bulletin des lois*, 9e série, bulletin 942.

pour tous les actes importants de leur vie, l'assistance des ministres du culte, et qui participe de la sainteté des enseignements qu'on y donne. Le logement qui en tient lieu doit donc être convenable, approprié à sa destination, et vous devrez, tout en tenant compte de la situation des communes, mettre les pasteurs à même de satisfaire à cette nécessité de leur position, et de se loger comme il convient à leur caractère pastoral.

La répartition de l'indemnité est réglée par les articles 3 et 4. C'est un des points qui, jusqu'ici, ont fait naître le plus de difficultés. Elles ont leur source dans la variété presque infinie de la répartition dans les diverses communes d'un même département des populations protestante et catholique, et dans les différences qui, de section à section desservies par un pasteur, existent dans leur superficie. Vous aurez à apprécier, monsieur le préfet, soit à l'aide des documents que les communes et les consistoires vous fourniront, et auxquels ils joindront leur avis, soit d'après vos notions personnelles ou celles que vous recueilleriez d'ailleurs, quelles sont, parmi les communes placées dans la circonscription d'un pasteur, celles qui ont un intérêt réel à sa résidence et auxquelles il conviendra d'imposer une part dans la contribution pour l'indemnité de son logement. La manière dont le service du pasteur est organisé, la distance des communes au chef-lieu, les divers centres où le culte est célébré, la proportion de la population protestante, la fréquence plus ou moins grande des fonctions pastorales exercées dans telle on telle commune, sont autant d'éléments d'appréciation que votre sagesse ne négligera pas.

Quant aux bases d'après lesquelles vous fixerez la part contributive des communes, vous pourrez, dans les pays à population mixte, partout où les circonscriptions pour les deux cultes sont les mêmes, prendre pour règle, en ce qui concerne le culte protestant, les dispositions prescrites par la loi du 14 février 1810 pour le culte catholique; mais il y a de si grandes différences dans les circonscriptions ecclésiastiques des deux cultes, que l'application exclusive de ce décret ne serait pas possible, et qu'il sera nécessaire, presque partout, de tenir compte du chiffre de la population protestante ou israélite comparé à celui de la population catholique, et de combiner, suivant les circonstances, toutes ces bases d'appréciation.

Les articles 5, 6, 7 et 8 ne sont susceptibles d'aucun développement.

Le titre II est relatif au culte israélite.

Les ministres du culte juif, que l'ordonnance assimile aux ministres des cultes chrétiens, sont les rabbins départementaux faisant fonctions de rabbins communaux et les rabbins communaux eux-mêmes. C'est à ces deux ordres de ministres qu'elle déclare applicable le bénéfice de l'article 30 de la loi du 18 juillet 1837.

Il est vrai que l'État salarie aussi les ministres-officiants, mais leurs attributions les laissent entièrement étrangers à la partie morale des fonctions religieuses. Ce sont de simples chantres, qui ne sont soumis à aucune condition d'études préalables, et auxquels l'ordonnance n'a pu, par conséquent, attribuer un droit dont la loi n'a évidemment voulu faire jouir, parmi les ministres du culte juif, que ceux qui remplissent auprès de leurs coreligionnaires l'œuvre d'influence et de moralisation qui appartient aux pasteurs dans les cultes chrétiens.

Il paraît cependant que, dans plusieurs départements, un certain nombre de ministres-officiants reçoivent une indemnité des communes. L'intention de l'administration n'est pas de porter atteinte à ce qui est aujourd'hui établi à cet égard. Si le nouveau règlement n'a pas pu faire aux communes une obligation formelle de loger leurs ministres-officiants, rien ne s'oppose cependant à ce qu'elles puissent faire volontairement ce sacrifice, et vous ne vous opposerez point à cette dépense de la part de celles qui, librement et volontairement, demeureront fidèles aux errements anciens.

Quant à l'exécution de l'article 10 elle demande, de votre part, une attention particulière. Les usages des

cultes chrétiens ne laissent aucune difficulté sur ce qu'on doit entendre, dans les articles 2 et 3, par les mots : *le service du pasteur;* mais il n'en est pas tout à fait ainsi pour le culte israélite, dont les usages sont très-différents.

Les circonscriptions rabbiniques s'étendent quelquefois très-loin, et elles embrassent des communes dans lesquelles le rabbin ne peut pas, en fait, exercer des fonctions religieuses, bien que les ministres-officiants de ces communes relèvent hiérarchiquement de lui, sous l'autorité commune du consistoire. Il importera donc, pour connaître les communes qui devront participer à l'indemnité de logement du rabbin, que les consistoires et les autorités locales vous fournissent des documents qui établissent quelles sont celles où les rabbins exercent de fait leur ministère, par les visites des malades, la célébration des mariages, la prédication dans le temple, etc., etc. Alors seulement il vous sera facile de déclarer celles qui devront contribuer à la dépense du logement du rabbin, et dans quelle proportion chacune d'elles aura à y prendre part.

Je recommande à toute votre attention, monsieur le préfet, l'exécution de l'ordonnance, objet de cette instruction. Elle a une grande importance. Il faut qu'elle ne soulève, s'il est possible, aucune réclamation, ou que, du moins, les éléments d'après lesquels vous l'aurez prescrite soient tellement clairs et tellement précis, que l'instruction des plaintes qui pourraient m'être adressées n'éprouve aucune lenteur, et que je puisse statuer avec la plus grande promptitude

Instructions au sujet des manœuvres employées dans plusieurs localités pour soustraire des bois communaux au régime forestier ou même pour en dépouiller les communes qui en sont propriétaires, 10 octobre 1842.

M. le préfet, l'administration des finances a appelé mon attention sur des manœuvres qui seraient employées dans plusieurs localités, pour soustraire des bois communaux au régime forestier, et même pour en dépouiller les communes ou sections de commune qui en sont propriétaires.

Il paraîtrait que, pour atteindre ce but, un ou plusieurs habitants revendiquent la propriété des bois, et que les conseils municipaux, consultés par vous sur le mérite de la revendication, la déclarent bien fondée. Par suite, le conseil de préfecture n'accorde point à la commune l'autorisation d'ester en justice, et les demandeurs obtiennent des tribunaux des jugements par défaut qui deviennent définitifs après l'expiration des délais d'opposition.

Je crois devoir, Monsieur le préfet, signaler à votre vigilance un abus aussi préjudiciable à l'intérêt des communes. L'autorité supérieure ne peut, il est vrai, d'après les lois en vigueur, exercer au nom des communes les actions judiciaires désertées ou négligées par les administrations municipales; et, d'un autre côté, les conseils de préfecture n'ont pas le pouvoir de contraindre les communes à plaider contre leur gré. Mais il est d'autres mesures qui, sans être aussi efficaces, peuvent néanmoins avoir d'utiles résultats.

D'abord, lorsque les demandeurs en revendication vous présentent leur mémoire, ainsi qu'ils y sont obligés par les dispositions de l'article 51 de la loi du 18 juillet 1837, le conseil de préfecture peut toujours, aux termes de l'article 52 de la même loi, autoriser la commune à ester en justice, quand bien même le conseil municipal aurait émis un vote contraire. La raison en est qu'il s'agit ici non pas d'intenter l'action, mais d'y défendre, que par conséquent l'initiative étant prise par l'adversaire de la commune, et un jugement pouvant être rendu contre elle, nonobstant son absence, il importait que l'attribution des conseils de préfecture fût plus étendue dans ce cas que dans celui où la commune aurait à intenter elle-même l'action. Je dois ajou-

ter, toutefois, que d'après la jurisprudence en vigueur, l'autorisation ainsi donnée d'office est une simple faculté et non pas une injonction. Mais on conçoit facilement que, même restreinte à une simple permission, elle doit exercer une influence utile, soit sur les résolutions ultérieures du conseil municipal, soit sur l'esprit du tribunal qui serait appelé à statuer par défaut sur l'objet du litige.

En second lieu, l'article 49 de la loi du 18 juillet 1837 donne à tout contribuable inscrit au rôle de la commune le droit d'exercer à ses frais et risques, avec l'autorisation du conseil de préfecture, les actions qu'il croirait appartenir à la commune, et que celle-ci, préalablement appelée à en délibérer, aurait refusé ou négligé d'exercer. Il conviendra donc, lorsque vous n'aurez pu parvenir à vaincre la résistance ou l'inertie des administrations municipales, de rechercher si, parmi les membres de la communauté, résidants ou forains, il n'y en aurait pas quelqu'un disposé à défendre l'intérêt communal mis en péril.

Enfin, aux termes de l'article 83 du Code de procédure civile, les causes qui intéressent les communes devant être communiquées au procureur du roi, vous auriez toujours la ressource d'adresser à ce magistrat un mémoire où seraient établis les droits de la commune et les circonstances qui expliqueraient pourquoi elle fait défaut. M. le ministre de la justice a dû transmettre des instructions aux chefs des divers parquets du royaume, afin de mettre les tribunaux en garde contre les abus dont il s'agit, et on doit espérer dès lors que les juges apporteront dans l'examen des affaires de l'espèce un soin particulier qui pourra préserver souvent les communes des spoliations dont elles seraient menacées.

Instruction concernant les impositions pour dépenses annuelles facultatives, 13 décembre 1842.

Monsieur le préfet, quelques modifications ont été reconnues nécessaires dans la forme des budgets communaux.

La circulaire du 18 octobre 1838, qui a donné un modèle de budget pour les communes peu importantes, classait au chapitre des recettes extraordinaires le produit de toutes les impositions extraordinaires, quelle que fût leur destination. Cependant la situation financière du plus grand nombre des communes exige continuellement qu'elles aient recours aux centimes additionnels pour subvenir à leurs dépenses ordinaires, tant obligatoires que facultatives, et particulièrement en ce qui concerne le traitement des gardes champêtres, l'instruction primaire et les chemins vicinaux. Par là, ces ressources ont contracté véritablement un caractère annuel qui marque leur place dans la catégorie des recettes ordinaires. M. le ministre des finances demande que ce classement soit adopté, comme exprimant d'une manière plus exacte la nature même de ces impositions, qui s'appliquent à des dépenses ordinaires, et surtout comme devant avoir pour résultat une garantie plus efficace pour la fortune communale, par la fixation des cautionnements des receveurs municipaux, la base de ces cautionnements se trouvant, d'après les règlements sur la matière, dans le chiffre des recettes ordinaires des communes. L'effet de ce nouveau classement se fera sentir également, d'une manière avantageuse aux communes, dans l'application des articles 65 et 66 de la loi sur l'administration municipale. Il mettra fin aux difficultés qui se sont présentées plusieurs fois, tant sur le droit qu'ont les communes de demander des receveurs spéciaux, lorsque leurs revenus excèdent 30,000 fr., que sur l'attribution à la Cour des comptes du jugement de leurs comptables, aussitôt qu'elles se trouvent dans cette catégorie. En effet, il y avait contradiction à cet égard entre l'article 727 de l'instruction générale du 17 juin 1840, qui met ces impositions au rang des re-

cettes ordinaires, et le modèle de budget annexé à cette instruction, lequel n'est autre que celui de la circulaire du 18 octobre 1838. Il importait de faire disparaître cette contradiction. Ces motifs m'ont déterminé à me rendre au désir de mon collègue et à réformer, sous ce rapport, le modèle annexé à ladite circulaire.

Impositions à classer au chapitre 1er des recettes. Ainsi, désormais, les cadres de budgets imprimés qu'il est d'usage de distribuer aux communes devront comprendre, dans le chapitre 1er des recettes, l'imposition pour salaire des gardes champêtres, les centimes spéciaux pour dépenses de l'instruction primaire et des chemins vicinaux (art. 13 de la loi du 28 juin 1833; art. 2 de la loi du 21 mai 1836).

Il en sera de même de l'imposition dite pour insuffisance de revenus, c'est-à-dire ayant pour objet de mettre la commune en état de pourvoir à ses dépenses annuelles. Mais à l'égard de cette sorte d'impositions, il faudra distinguer la portion qui se rapporte à des dépenses obligatoires, et qui peut être autorisée par les préfets, de celle qui doit être approuvée par ordonnance royale, comme afférente à des dépenses facultatives. Chacune de ces portions de l'imposition votée pour insuffisance de revenus, formera un article à part dans le budget. J'expliquerai plus loin la nécessité de cette distinction, et je donnerai le moyen de déterminer le chiffre de l'imposition qui doit être soumise à la sanction royale.

Impositions à classer au chapitre 2 des recettes. De cette manière, les impositions qui figureront dans le chapitre 2 (recettes extraordinaires) seront les impositions temporaires destinées à des dépenses éventuelles, telles que constructions ou acquisitions de maisons d'école, de mairie, etc.

Pourquoi les impositions pour dépenses annuelles doivent être divisées en deux catégories. Vous savez que les ordonnances portant autorisation d'impositions communales pour dépenses annuelles facultatives ne passent pas à l'examen préalable du comité de l'intérieur du conseil d'État, et que cet examen n'a lieu que pour les impositions destinées à des besoins extraordinaires. Vous n'ignorez pas non plus que les impositions pour dépenses facultatives doivent toujours être restreintes dans la limite de 20 centimes additionnels au principal des quatre contributions directes. Suivant la jurisprudence du comité de l'intérieur, on devrait faire entrer dans le calcul de ces 20 centimes les impositions pour insuffisance de revenus. Cependant, pour donner un peu plus de latitude aux votes des conseils municipaux, il a paru convenable de comprendre dans ce calcul seulement la portion desdites impositions, qui s'applique à des dépenses facultatives, et non celle qui concerne les dépenses obligatoires. Tels sont les motifs de la distinction établie ci-dessus, au sujet de l'inscription de cette nature de recettes dans les budgets communaux.

Comparaison des articles du budget nouveau avec ceux du dernier compte. Une circulaire, en date du 25 septembre 1841, sur la forme des budgets des hospices, a prescrit que la colonne qui sert de point de comparaison pour justifier les allocations portées au projet de budget contînt à l'avenir, non plus les chiffres admis comme prévisions au dernier budget, mais les chiffres des recettes ou dépenses effectuées d'après le dernier compte. C'est une amélioration qu'il m'a paru désirable d'introduire dans les budgets communaux. On obtiendra par ce moyen des indications plus sûres, puisqu'elles résultent de faits constatés et non de suppositions qui peuvent ne pas se réaliser. Ainsi les colonnes intitulées : *Recettes* ou *dépenses admises au budget précédent* prendront le titre : *Recettes* ou *dépenses constatées au dernier compte*. Mais pour que les renseignements puisés dans le dernier compte aient toute l'utilité qu'on peut désirer, il sera bien important que les faits qui, d'après le budget, devaient être con-

sommés dans le cours de l'exercice, soient en effet entièrement accomplis et que l'exercice clos ne laisse que le moins possible de restes à recouvrer ou de restes à payer. C'est un point sur lequel vous ne sauriez assez appeler l'attention des administrations municipales.

Colonne réservée aux propositions du maire. Quelques administrations ont regretté que le dernier modèle de budget n'offrît pas une colonne spéciale, placée après la précédente, et qui contiendrait les propositions du maire. Quel que soit mon désir de compliquer le moins possible le cadre dont il s'agit, je reconnais que l'introduction de cette colonne ne peut avoir que des avantages. Elle constate un des faits qui se produisent successivement dans la préparation du budget. Elle s'intitulera *recettes* ou *dépenses proposées par le maire*. Déjà, dans quelques départements, on avait adopté ce mode qu'il me paraît utile de généraliser.

Principal des contributions directes. Enfin les budgets communaux devant toujours être produits à l'appui des demandes d'impositions extraordinaires, il est utile qu'ils contiennent la mention du principal des quatre contributions directes de la commune, afin qu'on puisse s'assurer que l'imposition votée n'excède pas le maximum des centimes additionnels fixé par les instructions. J'ai trouvé ce renseignement en tête de quelques formules de budgets communaux, et j'ai cru devoir prescrire que le nouveau modèle offrît une semblable indication.

Population. La mention du chiffre de la population est souvent aussi très-utile pour faire apprécier l'importance relative des communes. Il était essentiel de ne pas l'omettre.

Vous aurez soin, Monsieur le Préfet, que les formules de budgets communaux qui seront adressées aux administrations municipales, dans les premiers mois de l'année prochaine, pour le vote des budgets de 1844, soient établies conformément au modèle ci-joint et aux observations contenues dans la présente instruction.

Il me reste à vous entretenir de la manière dont doivent être instruites les demandes d'impositions destinées à des dépenses annuelles facultatives. Comme je l'ai dit plus haut, ces sortes d'affaires ne sont pas soumises à l'examen du comité de l'intérieur du conseil d'État, et, attendu leur nombre extrêmement considérable, elles peuvent être réunies dans un envoi collectif et résumées en un état qu'il est d'usage de m'adresser en triple expédition. La forme de cet état, quoiqu'elle ait été autrefois prescrite par diverses instructions, notamment par une circulaire du 21 avril 1823, varie de département à département, et quelquefois il n'est pas facile à l'administration centrale de contrôler les propositions qui y sont contenues. D'ailleurs, depuis lors, est intervenue la loi du 18 juillet 1837, qui donne aux préfets le droit d'approuver les impositions pour dépenses obligatoires. Cette distinction, qui n'existait pas antérieurement, exige quelques modifications dans le travail dont il s'agit. Il était donc nécessaire, aussi bien pour ramener l'uniformité dans cette partie du service communal que pour satisfaire aux dispositions de la loi précitée, de fournir un nouveau modèle de l'état récapitulatif des votes d'impositions pour dépenses annuelles facultatives. Vous trouverez ci-joint ce modèle dont l'usage est suffisamment indiqué par les titres des colonnes qui le composent. Toutefois je vais entrer dans quelques explications pour vous faire connaître plus sûrement dans quel but les détails en ont été arrêtés.

Il ne faut pas perdre de vue que son objet est de déterminer le chiffre de la portion qui doit être approuvée par le roi, comme afférente à des dépenses annuelles facultatives, dans le montant des impositions votées par les communes pour insuffisance de revenu. Cependant, tel qu'il est, cet état contient les résultats du budget tout entier, y compris les recettes et les dépenses extraordinaires (colonnes 4 et 8). Ce développement était indispensable pour qu'on pût

saisir l'ensemble des ressources et des besoins de chaque commune et s'assurer que la charge des diverses impositions dont elle est grevée ou dont elle demande à se grever n'excède pas une sage proportion. A cet effet, la colonne n° 4 comprend, indépendamment des autres ressources éventuelles, toutes les impositions pour dépenses extraordinaires qui doivent être mises en recouvrement dans l'année à laquelle se rapporte l'état, tant celles qui résulteraient d'autorisations antérieures que celles dont la demande serait en instance pour être perçues à partir de la même année.

La colonne n° 8 (dépenses extraordinaires) contient nécessairement des crédits correspondants pour l'emploi de ces mêmes impositions; ce qui établit une compensation entre les recettes et les dépenses accidentelles portées au budget et qui ne figurent ici qu'à titre de renseignement. On peut donc, nonobstant ce développement, saisir avec facilité le rapport qui existe entre les ressources ordinaires et les dépenses annuelles et constater l'insuffisance des premières pour payer les secondes. Il suffit, pour cela, de comparer la somme inscrite dans la colonne n° 5 (total des recettes) avec celle de la colonne n° 9 (total des dépenses); la différence entre ces deux sommes forme le déficit qu'il s'agit de combler au moyen de l'imposition.

La colonne n° 3 offre les recettes ordinaires, y compris le produit des impositions spéciales, c'est-à-dire de celles seulement qui sont destinées à payer le salaire des gardes champêtres, les dépenses de l'instruction primaire et des chemins vicinaux. L'imposition pour insuffisance de revenus, qui doit être égale à la différence entre les colonnes 5 et 9, figurera, soit intégralement dans la colonne n° 11, si elle s'applique uniquement à des dépenses facultatives, soit en deux portions dans les colonnes 10 et 11, si elle se rapporte à la fois aux deux natures de dépenses. La colonne n° 10 contiendra, s'il y a lieu, la portion de l'imposition que vous devez approuver. La colonne n° 11 indiquera les sommes qui devront être répétées, en vertu de la décision royale, dans la colone n° 14 que vous aurez en soin de laisser en blanc. Le chiffre placé dans la colonne n° 12 doit exprimer le nombre de centimes additionnels que représentent les impositions comprises dans la somme inscrite à la colonne n° 4; le chiffre de la colonne n° 13 montrera combien de ces centimes exigent les sommes portées dans la colonne n° 11. La réunion des nombres inscrits dans les colonnes 12 et 13 ne devra pas excéder 20, afin que le montant des impositions réunies pour dépenses facultatives ne dépasse pas le cinquième du principal porté dans la colonne n° 2.

Le conseil municipal aura voté sans doute, dans la forme prescrite par la circulaire du 27 mars 1837, une imposition égale au déficit que présentent les revenus comparés aux dépenses ordinaires. C'est à vous qu'il appartient de rechercher si cette imposition s'applique à des dépenses obligatoires ou à des dépenses facultatives, ou bien encore aux deux espèces de dépenses, et de déterminer la portion de l'imposition qui doit être soumise à la sanction royale. Pour cela vous ferez le total des dépenses annuelles facultatives proposées au budget et qu'il vous aura paru utile d'y maintenir, telles que le supplément de traitement de l'instituteur et du desservant, le traitement de l'institutrice, le salaire du cantonnier, etc. Si ce total, qui figure dans la colonne n° 7, est inférieur au chiffre de l'imposition votée pour insuffisance de revenus, l'imposition se divise en deux parts. La première, égale au total obtenu, doit être soumise à la sanction royale; c'est la somme à inscrire dans la colonne n° 11. La seconde, formant la différence entre les deux sommes ainsi rapprochées, s'applique aux dépenses obligatoires; elle figure à la colonne n° 10, et c'est à vous de l'approuver.

Si, au contraire, l'imposition votée est moins élevée que le total

des crédits pour les dépenses facultatives, l'imposition tout entière est du domaine de l'ordonnance. Je n'ai pas besoin d'ajouter que, dans les cas où le budget ne comprendrait que des dépenses obligatoires, qui ne pourraient être couvertes que par des centimes additionnels, ces sortes d'impositions pouvant être approuvées par vous, elles ne devraient pas être comprises dans l'état que vous avez à m'adresser, et qui devra être accompagné des délibérations municipales et des budgets communaux de l'année même à laquelle les impositions se rapportent.

Quant aux demandes d'impositions pour dépenses extraordinaires, elles continueront d'être envoyées isolément avec les pieces a l'appui et avec votre avis en forme d'arrêté pour chacune d'elles.

(Suivent les modèles.)

Annexe n° 1 de la Circulaire du 13 décembre 1842.

DÉPARTEMENT
d
—
ARRONDISSEMENT
d
—
PERCEPTION
d
—

Budget de la commune d

POUR L'EXERCICE 184 .

POPULATION : *HABITANTS.*

TITRE Ier. — RECETTES.

PRINCIPAL DES CONTRIBUTIONS DIRECTES.

Contribution foncière.........................
— personnelle et mobilière.
— des patentes...................
— des portes et fenêtres.....
TOTAL.

N^os d'ordre.	NATURE des RECETTES.	RECETTES constatées au dernier compte.	RECETTES PROPOSÉES par le maire.	RECETTES PROPOSÉES par le conseil municipal.	RECETTES PROPOSÉES par le sous-préfet.	RECETTES admises par le préfet.	*OBSERVATIONS.*

DÉPARTEMENT d *ÉTAT présentant le relevé des Budgets commu- communes à l'établissement d'impositions extraordi-*

COMMUNES.	PRINCIPAL des quatre contributions directes.	RECETTES		TOTAL des recettes.	DÉPENSES ORDINAIRES		DÉPENSES extraordinaires, tant obligatoires que facultatives.
		ordinaires, y compris les impositions spéciales.	extraordinaires, y compris les impositions destinées à des dépenses extraordinaires.		obligatoires.	facultatives.	
1.	2.	.	4.	5.	6.	7.	8.

naux de l'exercice* 184 *, pour justifier le recours des naires destinées à des dépenses annuelles facultatives.

Annexe N° 2
de la Circulaire
du 13 déc. 1842.

TOTAL des dépenses.	DÉFICIT. Impositions applicables aux dépenses annuelles		NOMBRE de centimes résultant des impositions applicables aux dépenses extraordinaires.	NOMBRE de centimes résultant de l'imposition applicable aux dépenses annuelles facultatives.	MONTANT des impositions autorisées par le roi.	OBSERVATIONS.
	obligatoires.	facultatives.				
9.	10.	11.	12.	13.	14.	15.

Circulaire sur le mode de transmission des comptes des receveurs à la cour des comptes, 7 février 1843.

Monsieur le Préfet, vous trouverez ci-après copie d'une ordonnance du Roi, en date du 24 janvier dernier (1), qui modifie l'ordonnance du 1er mars 1835, quant à la durée de l'exercice, et qui règle le mode de transmission des comptes des receveurs municipaux et hospitaliers à la cour des comptes. Cette dernière partie de l'ordonnance ne fait que confirmer, pour plus de régularité, les dispositions déjà prescrites par ma circulaire du 18 décembre 1841. Comme celle-ci, bien qu'elle eût pour objet de remettre en vigueur le mode fixé par la loi du 16 septembre 1807, se trouvait en contradiction avec l'article 480 de l'ordonnance du 31 mai 1838, on a pensé qu'une nouvelle décision royale était nécessaire pour abroger cet article. Quant aux motifs qui justifient l'adoption de la mesure en elle-même, je n'ai rien à ajouter aux explications contenues dans l'instruction du 18 décembre 1841.

La même circulaire vous a fait pressentir l'intention où était l'administration de ramener à quinze mois, pour les communes et établissements de bienfaisance dont les revenus dépassent 30,000 fr., la durée de l'exercice précédemment fixée à dix-huit mois. Les avis des préfets que j'avais consultés à cet égard ont été presque unanimes en faveur de la mesure alors projetée et qui vient d'être réalisée. Aussi je ne crois pas avoir besoin d'insister sur l'utilité de cette modification à l'ordonnance du 1er mars 1835. Je me borne à vous recommander d'appeler l'attention des administrations municipales sur la nécessité d'accomplir, dans les nouveaux délais assignés à l'exercice, les services prévus et réglés par les budgets, de manière à éviter, autant que possible, les reports de droit de l'exercice clos à l'exercice qui le suit. Rien ne constate mieux la vigilance des administrateurs qu'un compte dans lequel on voit, d'une part, toutes les ressources des établissements perçues dans leur intégrité, et, de l'autre, toutes les dépenses dont le vote a été aprouvé, entièrement effectuées et soldées.

Les budgets communaux, je le sais, offrent en recette certains produits qui ne pourront être recouvrés avant l'expiration des trois mois complémentaires de l'exercice, et qui seraient toujours dans le cas d'être reportés, comme *restes à recouvrer*, au budget supplémentaire de l'exercice suivant, si l'on n'y portait remède. Tels sont les intérêts des fonds placés à la caisse de service, dont le décompte n'est guère connu avant les mois d'avril ou de

(1) En voici le texte :

« Vu les règlements sur la comptabilité des communes et des établissements de bienfaisance, et notamment nos ordonnances du 1er mars 1835, 17 septembre 1837 et 31 mai 1838 ;

» Vu l'article 12 de la loi du 16 septembre 1807 ;

» Notre conseil d'État entendu, etc.

» Art. 1er. A partir de l'exercice 1842, l'époque de la clôture des exercices, pour les communes et les établissements de bienfaisance dont les receveurs sont justiciables de la cour des comptes, est fixée au 31 mars de la seconde année de l'exercice.

» Il sera statué ultérieurement en ce qui concerne la ville et les établissements de bienfaisance de Paris.

» Art. 2. A l'avenir, les comptes de ces communes et établissements seront transmis directement par les receveurs à la cour des comptes, avec les pièces à l'appui. Les préfets, de leur côté, continueront d'y envoyer, comme éléments de contrôle et avec leurs observations, une copie des comptes d'administration, rendus par les maires, conformément à l'article 60 de la loi du 18 juillet 1837.

» Art. 3. Sont et demeurent rapportées toutes dispositions contraires à la présente ordonnance. »

mai; les indemnités d'engagements volontaires, dont la liquidation ne s'opère que vers la fin de mai; les indemnités accordées par la régie des contributions indirectes aux employés de l'octroi, qui ne sont également ordonnancées que dans le courant du même mois.

Pour éviter de laisser figurer, dans le budget d'un exercice, des ressources qui ne peuvent se réaliser dans la limite de cet exercice, ce qui mettrait parfois les communes hors d'état d'acquitter des dépenses créditées en vue de l'emploi de ces ressources, il y aura lieu, sans doute, de n'inscrire à chaque budget que les produits de cette espèce qui proviennent de l'exercice précédent, ainsi qu'il a été réglé, par la circulaire du 15 juin 1836, pour le produit des patentes et pour celui des amendes de police. J'aurai soin de me concerter avec M. le Ministre des finances pour prendre un parti à cet égard; mais, afin de ne rien omettre, j'ai cru devoir attendre l'expérience qui va être faite par la clôture de l'exercice 1842 au 30 mars prochain.

Je vous recommande, Monsieur le Préfet, lorsque vous m'enverrez les budgets additionnels à l'exercice 1843, pour les villes qui ont plus de 100,000 fr. de revenu, de me signaler, par une note en regard des restes à recouvrer, les services qui vous paraîtraient exiger, soit la modification que je viens d'indiquer, soit tout autre moyen de faire cesser la permanence des reports.

Veuillez donner connaissance aux administrations municipales et charitables de votre département des dispositions de la présente circulaire et de l'ordonnance ci-annexée.

Je ne doute pas que vous n'apportiez tous vos soins à faire produire, en ce qui dépend de vous, à la nouvelle fixation de la durée de l'exercice, tous les avantages que l'Administration a eu en vue d'assurer aux communes et établissements de bienfaisance par une impulsion plus vive donnée aux travaux de leur comptabilité.

***Instruction sur le concours des plus imposés adjoints aux conseils municipaux pour l'exécution des articles* 2 *et* 42 *de la loi du* 18 *juillet* 1837, 14 *février* 1843.**

Monsieur le Préfet, les articles 2 et 42 de la loi du 18 juillet 1837 sur l'administration municipale ayant été diversement interprétés en ce qui concerne l'appel des plus imposés à adjoindre aux conseils municipaux dans les cas de réunion ou de division de communes, ou pour le vote des impositions extraordinaires et des emprunts, j'ai dû soumettre à l'appréciation du conseil d'État les questions que soulevait l'application de ces dispositions.

Il s'agissait de décider : 1° dans quelle forme doit être faite la convocation des plus imposés, de manière que le remplacement des absents puisse s'opérer utilement et légalement;

2° Si les plus imposés en état d'incapacité légale, tels que les mineurs, les femmes mariées séparées de biens, les veuves, enfin les personnes morales, telles que les établissements publics, les sociétés anonymes, sont admis à se faire représenter au conseil municipal, et s'ils doivent, en conséquence, être convoqués.

Relativement à la première question, l'article 42 de la loi du 18 juillet 1837, qui trace la règle à suivre pour la convocation, dispose en ces termes :

« Dans les communes dont les revenus sont inférieurs à 100,000 fr., toutes les fois qu'il s'agira de contributions extraordinaires ou d'emprunts, les plus imposés aux rôles de la commune seront appelés à délibérer avec le conseil municipal, en nombre égal à celui des membres en exercice.

» Ces plus imposés seront con70

qués individuellement par le maire, au moins dix jours avant celui de la réunion

« Lorsque les plus imposés seront absents, ils seront remplacés, en nombre égal, par les plus imposés portés après eux sur le rôle. »

Il était essentiel d'abord de bien fixer le sens du mot *absents*, tel que la loi l'a entendu. Or, une lecture attentive du dernier paragraphe de l'article ci-dessus rappelé ne doit laisser à cet égard aucune incertitude. Evidemment, c'est l'absence au moment de la réunion qui donne lieu à un nouvel appel; mais cette absence ne saurait se présumer, et les plus imposés doivent toujours, alors même qu'ils seraient absents de la commune, ou empêchés par une cause quelconque, être convoqués individuellement.

Ce que la loi veut, la règle qu'elle pose, c'est que les plus forts contribuables soient convoqués, c'est-à-dire mis en demeure de prendre part à la délibération, et non pas qu'ils délibèrent en effet, puisqu'à leur défaut, elle appelle ceux qui viennent à la suite sur le rôle.

Mais ici se présentait une difficulté : lorsque les premiers ont été convoqués, à supposer, ce qui arrive fréquemment, qu'au moment de délibérer il y ait des absents, le maire doit-il suivant l'ordre d'inscription, appeler d'autres contribuables qui seraient notoirement, en raison de leur éloignement ou par quelque autre cause, hors d'état d'assister à la réunion? Mais alors, ou cet appel est complétement illusoire, ou bien il faut observer un nouveau délai, et, dans ce cas, la délibération pour laquelle les premiers convoqués se sont transportés, peut-être de fort loin, dans la commune, serait forcément ajournée; ce qui occasionnerait des déplacements inutiles et souvent coûteux, et deviendrait une juste cause de mécontentements et de plaintes.

Que si, comme cela résultait des instructions ministérielles des 18 mai et 15 juillet 1818 (*Recueil des circulaires*, tome 3, pages 301 et 356), le maire, en cas d'absence des premiers convoqués, se bornait à les remplacer par les plus imposés présents dans la commune, il y aurait dérogation formelle à la loi de 1837, qui, en fixant un délai de dix jours pour donner aux contribuables le temps de se réunir, a créé un droit égal pour les forains comme pour les domiciliés.

Le conseil d'État, dans un avis du 21 décembre dernier, dont j'adopte entièrement les dispositions, a exprimé à ce sujet l'opinion « qu'il est toujours facile au maire de la commune de s'assurer si les plus forts contribuables qu'il doit indistinctement convoquer, présents ou absents, pourront assister à la réunion au jour fixé; que dans la prévision de l'absence de quelques-uns d'entre eux, rien ne s'oppose à ce qu'il convoque, en même temps, pour les remplacer et toujours en suivant l'ordre décroissant du rôle des contributions, un certain nombre de contribuables. »

Enfin, « que la convocation de ceux-ci ne saurait porter atteinte au droit qui demeure réservé aux imposés de siéger avant tous autres; droit qu'ils peuvent toujours revendiquer en se présentant avant la séance. »

Quant à la forme même de la convocation, le conseil d'État ajoute « qu'il suffit, en principe, que les plus imposés ne puissent prétendre qu'ils l'on ignorée, mais qu'il est convenable qu'elle soit notifiée comme les autres actes administratifs qui s'adressent aux citoyens individuellement. »

Telles sont, Monsieur le Préfet, les règles que vous aurez à prescrire à MM. les maires, comme offrant le seul moyen de mettre d'accord, sur ce point, la pensée législative avec les nécessités de la pratique; mais, en même temps, vous leur recommanderez d'apporter la plus scrupuleuse attention à éviter des doubles convocations, qui auraient pour résultat d'occasionner, pour les plus imposés, des déplacements inutiles. Ce n'est que dans le cas où le maire aura pu acquérir la certitude

que parmi les contribuables portés les premiers sur le rôle, il en est qui seront dans l'impossibilité de se présenter au jour de la réunion, qu'il devra convoquer, en outre, un nombre égal de plus imposés suppléants; et il demeure entendu que si, nonobstant les prévisions du maire, les premiers se présentaient avant l'ouverture de la séance, ils devraient être admis à siéger de préférence.

Du reste, si, malgré ces précautions, les uns ou les autres faisaient défaut, le vœu de la loi étant accompli autant qu'il a pu l'être, on n'en devrait pas moins passer outre à la délibération, d'après la règle établie dans la circulaire du 27 mars 1837 (1), aux dispositions de laquelle la nouvelle loi sur l'administration municipale n'a rien changé en ce point.

Je passe à la seconde question, qui présentait plus de gravité.

En principe, les plus imposés légalement capables ne sont pas admis à se faire représenter, cela ne saurait faire l'objet d'un doute; mais pour les incapables, les anciennes instructions ministérielles établissaient une distinction.

La circulaire du 15 juillet 1818, contenant diverses solutions sur l'exécution des articles 39, 40 et 41 de la loi des finances du 15 mai de la même année, disposait simplement à cet égard en ces termes :

« Dans tous les cas, les contribuables ne peuvent être admis à se faire suppléer par des fondés de pouvoir. » (*Recueil des circulaires*, t. 3, p. 356.)

Plus tard et par une autre instruction, en date du 21 avril 1823, le directeur général de l'administration des communes et des hospices, après avoir rappelé le texte de l'article 40 de la loi du 15 mai 1818, qui a posé le principe de l'adjonction des plus imposés aux conseils municipaux, ajoutait :

« Il suit de là que la convocation est personnelle et que les contribuables ne sont point admis à se faire représenter.

« Toutefois, il y a des représentations qui sont de droit, parce qu'elles résultent d'autres branches de la législation auxquelles celle-ci ne saurait faire obstacle. Je veux parler, 1° de la femme en puissance de mari, qui est toujours représentée par ce dernier; 2° des mineurs, qui le sont de même par leurs tuteurs, subrogés tuteurs ou curateurs; 3° enfin des établissements publics régulièrement constitués, qui doivent aussi être représentés par un de leurs administrateurs. » (*Recueil des circulaires*, t. 5, p. 152.)

Ainsi, suivant cette dernière instruction, les femmes mariées, les mineurs, les établissements publics étaient seuls habiles à se faire représenter; il n'y est pas fait mention des veuves, des interdits, des sociétés régulièrement constituées, bien que cependant des raisons d'analogie assez fortes eussent pu être invoquées contre ces exclusions; aussi des réclamations fort vives se sont-elles élevées, dans ces derniers temps, soit de la part de veuves qui demandaient l'autorisation de déléguer leurs droits à leurs fils ou gendres, comme en matière d'élection, soit de celle d'administrateurs de sociétés anonymes qui se croyaient en droit de représenter ces associations dans le sein des conseils municipaux. D'un autre côté, la circulaire du 21 avril 1823 ci-dessus rappelée n'ayant point été abrogée, bien que tombée en désuétude dans beaucoup de départements, recevait encore dans quelques autres une application variable en raison des interprétations diverses auxquelles elle donnait matière; le besoin d'une règle fixe était donc senti par les administrations locales comme par l'autorité centrale elle-même.

Un des arguments les plus ordinaires et les plus spécieux qu'on fit valoir en faveur des veuves particu-

(1) Voir ci-dessus.

lièrement consistait dans le rapprochement des règles posées en matière électorale par les deux lois des 21 mars et 19 avril 1831, et de celles que la loi du 18 juillet 1837 établit.

On s'étonnait qu'une femme pût se faire représenter par son fils ou petit-fils ou par son gendre, quand il s'agit de l'exercice d'un droit politique qui touche aux intérêts de l'ordre le plus élevé; qu'elle pût de la même manière participer à la nomination des conseillers municipaux de sa commune, et qu'on lui refusât le droit de confier à son fils le soin de discuter, avec les autres contribuables, la nécessité d'une imposition extraordinaire dont elle aurait à supporter la plus forte part.

De leur côté, des fermiers se prévalaient aussi, pour demander à figurer parmi les plus imposés, du bénéfice que leur accordaient les lois électorales.

Sans doute, au point de vue de l'intérêt particulier, ces raisons pouvaient ne pas paraître dénuées de tout fondement, surtout si l'on reconnaissait à d'autres classes d'incapables le droit de se faire représenter; mais il ne s'agit pas, au fond, d'une question d'équité; la loi du 15 mai 1818, article 40, et celle du 18 juillet 1837, article 42, qui la reproduit en ce point, n'appellent pas les plus imposés à se réunir aux conseils municipaux dans leur intérêt purement individuel et privé. A cet égard, les discussions dont la première de ces dispositions a été l'objet dans le sein des chambres démontrent que, dès cette époque, ce point de droit avait été parfaitement établi. Le gouvernement n'admettait pas que les plus imposés fussent appelés dans le sein des conseils municipaux pour y faire prévaloir des intérêts privés, mais pour donner plus de garantie aux intérêts de la commune en même temps qu'aux intérêts généraux de la propriété : tel fut le principe dominant de cette innovation.

Il est à remarquer, en outre, que, suivant les explications contenues dans la circulaire du 27 mars 1837 que j'ai citée plus haut, les plus imposés adjoints au conseil municipal ne forment avec ce corps qu'une seule et même assemblée soumise, quant au mode et à l'ordre de ses délibérations, à toutes les règles tracées pour les conseils municipaux eux-mêmes. Il n'y a plus, dès lors, de distinction à faire entre le conseiller municipal et le contribuable : tous deux sont appelés au même titre à délibérer et à voter sur l'objet en discussion; la qualité de plus imposé disparaît devant celle de représentant de l'intérêt public communal; on peut donc soutenir que c'est, en réalité, une fonction publique que le contribuable remplit; or, l'exercice d'une fonction publique est essentiellement personnel et ne saurait se déléguer.

Vainement objecterait-on les dispositions des lois électorales, dont se sont appuyés quelques uns des réclamants. Celles-ci s'appliquent à un autre ordre de faits et de principes, elles sont spéciales à chaque matière, et ne sauraient s'étendre, par voie d'analogie, à d'autres actes que ceux qu'elles ont pour objet de réglementer.

A la suite d'une discussion très-approfondie sur cette importante question, le conseil d'État considérant

« Que, dès qu'il s'agit de la défense d'intérêts généraux et publics, elle ne peut être confiée qu'à des personnes capables d'exercer par elles-mêmes leurs droits civils, et qu'en dehors des actions civiles pour lesquelles le tuteur, ou les administrateurs d'établissements publics sont chargés par la loi de représenter les mineurs, ils ne sauraient agir en leur lieu et place pour l'exercice des droits que les mineurs ne peuvent exercer eux-mêmes, »

A été d'avis

« Que les plus imposés en état d'incapacité légale, tels que les mineurs et les interdits, les femmes mariées séparées de biens, les veuves, enfin les personnes morales,

« telles que les établissements publics, les sociétés anonymes, etc., « ne sont pas admis à se faire représenter au conseil municipal, et « qu'en conséquence ils ne doivent « pas être convoqués ».

J'acquiesce pleinement à ces principes, Monsieur le Préfet, et je vous invite à les prendre à l'avenir pour règle dans l'instruction des affaires communales qui réclament le concours des plus imposés.

Je ne terminerai pas sans appeler votre attention sur un autre point non moins important: je veux parler de la nécessité d'exiger des administrations locales la production de pièces et documents constatant, d'une manière satisfaisante, la régularité de l'instruction même de ces sortes d'affaires. A cet égard, je vous rappellerai les dispositions des articles 9 et 25 de la loi du 21 mars 1831, et celles de l'article 26 de la loi du 18 juillet 1837.

L'article 9 de la loi de 1831 détermine le nombre de membres qui doivent composer le conseil municipal de chaque commune, en raison de sa population. L'article 25 dit que le conseil municipal ne peut délibérer que lorsque la majorité des membres en exercice assiste au conseil. Enfin, l'article 26 de la loi de 1837 porte que, lorsqu'après deux convocations successives faites par le maire, à huit jours d'intervalle, et dûment constatées, les membres du conseil municipal ne se sont pas réunis en nombre suffisant, la délibération prise après la troisième convocation est valable, quel que soit le nombre des membres présents.

La plupart des dossiers qui me parviennent ne contiennent pas des indications suffisantes pour mettre l'autorité supérieure à même d'apprécier si les dipositions précitées ont été régulièrement appliquées, en ce qui concerne l'assistance des plus imposés appelés à délibérer avec le conseil municipal, en nombre égal à celui de ses membres en exercice. Il serait donc nécessaire de joindre à toutes les demandes d'impositions extraordinaires, d'emprunts communaux ou de changements de circonscriptions communales, pour lesquelles la loi du 18 juillet 1837 prescrit le concours des plus imposés, les renseignements suivants:

1° Le chiffre de la population de la commune;

2° L'indication du nombre des conseillers municipaux en exercice;

3° Une liste des plus imposés aux rôles de la commune, ladite liste dressée par le percepteur;

4° L'attestation du maire que les plus imposés ont été convoqués individuellement, dans le délai fixé par l'article 42 de la loi municipale, et, s'il y a lieu, en nombre suffisant pour remplacer les absents;

5° L'attestation du maire constatant, s'il y a lieu, les convocations successives qui auraient été faites par application des dispositions de l'article 26 de la loi du 18 juillet 1837;

6° Enfin, la mention formelle et nominative des plus imposés dans le procès-verbal de la délibération.

Vous reconnaîtrez, Monsieur le Préfet, qu'à défaut de ces renseignements ou même seulement de quelques-uns d'entre eux, il serait souvent impossible de juger en parfaite connaissance de cause de la validité des délibérations prises par un conseil municipal, avec assistance des plus imposés, et que les motifs les plus graves recommandent d'exercer, à cet égard, une surveillance exacte et sévère.

En ce qui concerne spécialement les impositions extraordinaires, les autorités locales négligent fréquemment de joindre aux demandes de cette nature une déclaration du percepteur, indiquant quelles sont les autres impositions extraordinaires qui pèsent actuellement sur la commune, et qui doivent encore peser sur elle à l'époque où serait établie l'imposition votée, ou bien constatant que la commune n'aura à supporter, à cette époque, aucune autre imposition. La production de cette pièce est indispensable pour mettre l'autorité supérieure à même d'apprécier la situation financière de com-

munes qui demandent à s'imposer extraordinairement.

Je vous prie, Monsieur le Préfet, de porter le contenu de la présente instruction à la connaissance de MM. les Maires de votre département, en leur recommandant de s'y conformer ponctuellement à l'avenir lorsqu'ils auront occasion d'appliquer les dispositions des articles 2, 26 et 42 de la loi du 18 juillet 1837.

Instruction au sujet de la concession, au profit des détenteurs, des biens communaux usurpés, 10 juin 1843.

Monsieur le Préfet, une circulaire du 7 août 1839, relative à la concession des biens communaux usurpés, vous invitait à me transmettre, pour être soumis à l'approbation du roi, tous les projets de cette nature, quand bien même la valeur des terrains concédés n'excéderait pas 3,000 francs. Les motifs de cette décision étaient que ces sortes de concessions constituaient moins une aliénation proprement dite qu'une transaction dont l'ordonnance royale du 23 juin 1819 avait réglé la forme particulière, et que, dès lors, la sanction royale devenait nécessaire pour les valider.

Mais le comité de l'intérieur du conseil d'État a fait observer, dans un avis du 14 mars dernier, « que l'ordonnance du 23 juin 1819 avait fixé « un délai pendant lequel chaque détenteur était tenu de faire la déclaration des biens communaux dont « il jouissait sans droit ni autorisation, afin qu'il pût être maintenu en « possession définitive des biens par « lui déclarés; que ce délai est expiré; que les dispositions des articles 4 et 5 de cette ordonnance, qui « autorisaient les maires à consentir « l'aliénation des biens usurpés, sous « la condition que l'aliénation aurait « lieu par ordonnance royale, et à « charge par les usurpateurs de payer « intégralement la valeur des fonds, « ont, depuis la loi du 18 juillet 1837, « cessé d'avoir leur effet; que l'article 46 de cette loi a confié aux préfets l'exécution des délibérations des « conseils municipaux, quand il s'agit « de l'aliénation d'immeubles d'une « valeur n'excédant pas 3,000 francs « pour les communes dont le revenu « est au dessous de 100,000 francs; « que cet article n'admet aucune exception; que, par conséquent, il n'y « a pas lieu de soumettre à l'approbation du roi les projets de concessions de biens communaux usurpés, « lorsque ces concessions ont le caractère d'une simple aliénation, et « que la valeur des immeubles n'excède pas 3,000 francs. »

Cet avis m'ayant paru fondé sur une saine interprétation des règles en vigueur, j'ai cru devoir l'adopter. En conséquence, vous n'aurez plus, Monsieur le Préfet, à m'adresser dorénavant les affaires de cette nature dans les cas déterminés ci-dessus.

Mais j'appelle particulièrement votre attention sur la facilité généralement trop grande avec laquelle les conseils municipaux votent ces sortes de concessions. Souvent, quoique les détenteurs jouissent des biens depuis longues années, on propose de les leur abandonner sans restitution de fruits et moyennant une somme qui n'en représente pas toujours la valeur réelle. Cette facilité peut quelquefois être l'effet de l'incurie; mais il n'est pas rare qu'elle provienne des suggestions de l'intérêt personnel, lorsque des membres du conseil municipal se trouvent au nombre des détenteurs, et alors elle prend un caractère plus grave. Vous devrez donc, Monsieur le Préfet, apporter un soin tout spécial dans l'examen des propositions qui vous seront soumises en cette matière.

En thèse générale, les détenteurs doivent rembourser les fruits indûment perçus, au moins pendant les cinq dernières années, et payer le prix intégral des biens. D'un autre côté, pour éviter toute surprise, il convient que les experts chargés des évaluations soient désignés par vous ou par le sous-préfet de l'arrondissement. Enfin, relativement au mode de payement, vous pourrez permettre qu'il s'effectue en plusieurs années, pourvu que le délai n'excède pas cinq ou six ans et qu'il soit tenu compte à

la commune de l'intérêt légal. Mais, dans aucun cas, vous n'approuverez la stipulation d'une rente perpétuelle en remplacement du prix principal, ce mode ayant de graves inconvénients pour les communes.

Sans doute il peut se présenter des cas où les administrations municipales aient des motifs plausibles pour ne pas exercer dans toute sa rigueur le droit des communes. Ainsi, par exemple, si le détenteur fait difficulté de se soumettre aux conditions rappelées plus haut, sous un prétexte plus ou moins spécieux, et si, pour vaincre sa résistance, la commune est forcée de recourir aux tribunaux, on conçoit qu'il puisse être sage de faire quelques sacrifices pour éviter cette extrémité, d'autant plus fâcheuse pour les communes qu'ordinairement l'objet en litige est d'une faible importance, relativement aux frais judiciaires qu'il faudrait exposer pour en poursuivre la revendication. Mais alors le projet de concession échappe à votre compétence : comme les parties abandonnent réciproquement quelques unes de leurs prétentions pour arrêter ou pour prévenir un procès, le traité intervenu constitue évidemment un projet de transaction, et il ne peut, aux termes de l'article 59 de la loi du 18 juillet 1837, devenir exécutoire que par l'homologation royale, quelle que soit la valeur de l'objet en litige, puisque cet objet est immobilier.

Vous n'ignorez pas que, dans cette dernière hypothèse, l'instruction des projets doit comprendre principalement : 1° la délibération du conseil municipal ; 2° le projet de traité en double expédition ; 3° une expertise des biens ; 4° une consultation de trois avocats ; 5° l'avis du conseil de préfecture ; 6° le vôtre en forme d'arrêté.

Envoi de l'ordonnance royale du 6 décembre 1843 sur les cimetières communaux, et instructions sur l'exécution de ce nouveau règlement, 30 décembre 1843.

Monsieur le Préfet, ainsi que vous le faisait pressentir ma circulaire du 20 juillet 1841, les diverses questions que soulève l'application de la législation sur les cimetières, et sur lesquelles j'avais cru devoir consulter préalablement les conseils généraux, ont été, de la part de mon administration, l'objet d'un examen approfondi. Elaboré dans le sein d'une commission composée de hauts fonctionnaires, de savants et d'administrateurs éclairés, un projet de règlement d'administration publique destiné à compléter les dispositions en vigueur sur cette matière, a été soumis ensuite à une mûre discussion tant au comité de l'intérieur qu'au conseil d'Etat en assemblée générale, et enfin sanctionné par le roi, à la date du 6 décembre présent mois (1).

Je vous transmets copie de cette ordonnance, à l'envoi de laquelle il m'a paru nécessaire de joindre quelques explications touchant l'exécution de ces dispositions nouvelles.

Translation des cimetières. Par l'article 1er, qui étend à toutes les communes indistinctement les prescriptions du décret du 23 prairial an XII, en ce qui concerne la translation des cimetières hors des enceintes habitées, disparaît une cause d'embarras, ou tout au moins d'incertitude, depuis longtemps signalée relativement à l'application de cette mesure aux communes qui ne peuvent être qualifiées *villes* ou *bourgs*, suivant les expressions du décret de l'an XII.

Ce point une fois réglé, il fallait déterminer dans quelle forme l'auto-

(1) Cette ordonnance est ainsi conçue :

LOUIS PHILIPPE, roi des Français, à tous présents et à venir, salut.

Sur le rapport de notre ministre secrétaire d'Etat au département de l'intérieur ;

Vu les lois des 16-24 août 1790, et 19-22 juillet 1791 ;

Vu le décret du 23 prairial an XII ;

Vu l'article 30, n° 17, de la loi du 18 juillet 1837, sur l'administration municipale ;

rité préfectorale doit procéder toutes les fois que la translation d'un cimetière est devenue nécessaire, et c'est ce qui fait l'objet de l'article 2 de l'ordonnance.

Formes à suivre. Et d'abord, Monsieur le Préfet, la nécessité de la translation, si elle est contestée par l'administration locale, doit être préalablement établie par un rapport circonstancié d'hommes de l'art que vous chargerez de constater les dangers ou

---

Notre conseil d'État entendu,

Nous avons ordonné et ordonnons ce qui suit :

TITRE Ier.

De la translation des cimetières.

Art. 1er. Les dispositions des titres 1er et 2 du décret du 23 prairial an XII, qui prescrivent la translation des cimetières hors des villes et bourgs, pourront être appliquées à toutes les communes du royaume.

Art. 2. La translation du cimetière, lorsqu'elle deviendra nécessaire, sera ordonnée par un arrêté du préfet, le conseil municipal de la commune entendu.

Le préfet déterminera également le nouvel emplacement du cimetière, sur l'avis du conseil municipal, et après enquête *de commodo et incommodo*.

TITRE II.

Des concessions de terrain dans les cimetières pour fondation de sépultures privées.

Art. 3. Les concessions de terrains dans les cimetières communaux, pour fondation de sépultures privées, seront, à l'avenir, divisées en trois classes :

1° Concessions perpétuelles,

2° Concessions trentenaires,

3° Concessions temporaires.

Aucune concession ne peut avoir lieu qu'au moyen du versement d'un capital, dont deux tiers au profit de la commune et un tiers au profit des pauvres ou des établissements de bienfaisance.

Les concessions trentenaires seront renouvelables indéfiniment à l'expiration de chaque période de trente ans, moyennant une nouvelle redevance qui ne pourra dépasser le taux de la première.

A défaut du payement de cette nouvelle redevance, le terrain concédé fera retour à la commune; mais il ne pourra cependant être repris par elle que deux années révolues après l'expiration de la période pour laquelle il avait été concédé, et dans l'intervalle de ces deux années, les concessionnaires ou leurs ayants cause pourront user de leur droit de renouvellement.

Les concessions temporaires seront faites pour quinze ans au plus et ne pourront être renouvelées.

Art. 4. Le terrain nécessaire aux séparations et passages établis autour des concessions devra être fourni par la commune.

Art. 5. En cas de translation d'un cimetière, les concessionnaires ont droit d'obtenir, dans le nouveau cimetière, un emplacement égal en superficie au terrain qui leur avait été concédé, et les restes qui y avaient été inhumés seront transportés aux frais de la commune.

TITRE III.

De la police des cimetières.

Art. 6. Aucune inscription ne pourra être placée sur les pierres tumulaires ou monuments funèbres sans avoir été préalablement soumise à l'approbation du maire.

TITRE IV.

Dispositions transitoires.

Art. 7. Des tarifs, présentant des prix gradués, pour les trois classes de concessions énoncées en l'article 3, seront proposés par les conseils municipaux des communes et approuvés par arrêtés des préfets.

Les tarifs proposés pour les communes dont les revenus dépassent cent mille francs seront soumis à notre approbation.

Art. 8. Les dispositions du présent règlement ne sont pas applicables aux cimetières de la ville de Paris.

les inconvénients résultant soit de la situation topographique, soit de l'insuffisance d'étendue, soit de la nature du sol du cimetière ou de toute autre cause.

C'est sur ce rapport, et après que le conseil municipal en aura délibéré, que vous prendrez un arrêté pour déclarer qu'il y a lieu à la suppression de l'ancien cimetière.

Mais, avant de déterminer le nouvel emplacement, une formalité préliminaire est obligatoire. Je veux parler de l'enquête *da commodo et incommodo* qui doit porter uniquement sur le choix du terrain.

Cette enquête est d'autant plus rigoureusement exigible que l'établissement des nouveaux cimetières a pour effet de grever les propriétés avoisinantes de servitudes assez onéreuses, et qu'il importe, dès lors, que les propriétaires intéressés soient mis en état de faire valoir leurs motifs d'opposition que le conseil municipal sera ensuite appelé à examiner.

Ces formalités accomplies, vous aurez à prendre un nouvel arrêté, le conseil municipal également entendu, pour déterminer l'emplacement sur lequel le nouveau cimetière sera transféré.

Relativement au choix de l'emplacement, je vous rappellerai, Monsieur le Préfet, les dispositions de l'article 3 du décret de prairial an XII, suivant lesquelles les terrains élevés et exposés au nord doivent avoir la préférence ; ce qui ne veut pas dire toutefois qu'en cas d'obstacles provenant de la disposition des localités, on ne puisse, à défaut d'autre, choisir un emplacement situé dans des conditions différentes.

Quant aux formes de l'enquête, ce sont celles qu'indique la circulaire du 20 août 1825 (*Rec. des circulaires du ministre de l'intérieur*, t. V, page 4.2) ; mais il faut prévoir le cas où le propriétaire du terrain désigné refuserait de le céder à l'amiable et où il devrait être procédé suivant des règles qui vous sont déjà connues.

Cas d'expropriation pour cause d'utilité publique. Nul doute que l'établissement des cimetières ne puisse donner lieu à l'application de la loi du 3 mai 1841, sur l'expropriation pour cause d'utilité publique. Néanmoins, on ne doit recourir à cette mesure extrême qu'avec la plus grande réserve, et qu'autant qu'il serait absolument impossible de trouver à acheter amiablement dans la commune aucun autre terrain propre aux inhumations ; car, comme l'a fait observer judicieusement le comité de l'intérieur dans plusieurs avis, la convenance ou l'avantage que trouverait la commune à prendre tel ou tel terrain ne serait pas un motif suffisant pour en exproprier le propriétaire.

Lors donc qu'il s'agit de procéder par voie d'expropriation, il devient indispensable de produire, à l'appui du procès-verbal d'enquête, dressé dans les formes prescrites par l'ordonnance réglementaire du 23 août 1835, un certificat du maire et du commissaire enquêteur, attestant qu'il n'existe en effet, sur le territoire de la commune, aucun autre emplacement également convenable pour servir de cimetière, et que le propriétaire consentirait à céder à l'amiable.

Compétence des préfets. Déjà, Monsieur le Préfet, la loi du 18 juillet 1837, en classant parmi les dépenses obligatoires des communes (art. 30, n° 17) celles qu'exige la translation des cimetières, vous avait donné, à cet égard, une plus grande liberté d'action, surtout pour les cas où cette mesure, réclamée par les intérêts généraux de la salubrité publique, rencontre des résistances de la part des administrations locales. Le titre Ier de la nouvelle ordonnance a pour objet, comme vous le reconnaîtrez, de régulariser, en la généralisant, l'application de ce principe.

Désormais vous n'aurez à recourir à mon intervention, en cette matière, que dans le cas où il serait indispensable de procéder par voie d'expropriation forcée, ou bien lorsque la dépense de l'acquisition du terrain destiné au nouveau cimetière excédera 3,000 francs pour les communes dont le revenu est inférieur à 100,000 francs, et 20 000 francs dans les autres (art. 46 de la loi du 18 juillet 1837).

Je passe au titre II de l'ordonnance qui s'applique aux concessions.

Concessions de terrains pour sépultures privées. Ma circulaire du 20 juillet 1841 avait, entre autres questions, posé celle de la suppres-

sion, pour l'avenir, du système des concessions perpétuelles. Bien que des considérations puissantes, qui ont été appréciées par un grand nombre de conseils généraux, parussent justifier cette mesure au point de vue de l'intérêt purement administratif, des raisons d'un autre ordre, mais non moins graves, et dont je n'ai pu me dissimuler la valeur, ont porté le conseil d'État à proposer le maintien du principe de la perpétuité ; j'ai dû me ranger à son avis. Quelle que soit l'idée qu'on se fasse du caractère de la perpétuité par rapport aux choses d'institution humaine, il faut reconnaître que, dans une matière aussi délicate, les habitudes et les sentiments ont leur empire auquel l'administration ne saurait se soustraire ; or, on ne pouvait admettre l'innovation proposée sans contrarier un usage consacré par la piété des familles et sanctionné par le temps, et sans porter atteinte, sinon à des droits acquis, du moins à un sentiment public digne de respect.

Concessions perpétuelles. L'ordonnance du 6 décembre (art. 3) conserve donc les concessions perpétuelles dans les trois classes qu'elle établit ; mais dans la pensée qui a dicté cette disposition, et pour éviter un trop prompt envahissement des cimetières, les terrains ainsi concédés ne pouvant plus faire retour à la commune, ces sortes de concessions ne devront être désormais accordées qu'à des prix très-élevés. Il y a d'autant moins de raisons de craindre de les taxer trop haut, d'abord, qu'elles constituent un véritable privilége au profit des classes riches, et en second lieu, qu'il est désirable, vu les inconvénients inhérents aux concessions perpétuelles, que la préférence des familles se porte sur les deux autres classes de concessions.

Celles-ci sont trentenaires, ou simplement temporaires.

Concessions trentenaires. Les concessions trentenaires ont, comme vous le remarquerez, Monsieur le Préfet, une grande analogie avec les concessions perpétuelles, puisque la faculté de les renouveler indéfiniment tend effectivement à en perpétuer la jouissance ; elles ont toutefois sur les premières l'avantage de ne pas engager absolument l'avenir, le défaut de payement de la redevance fixée, à l'expiration de chaque période de renouvellement, donnant à la commune le droit de remettre le terrain en service. Il importe donc d'établir une différence notable dans le prix de ces concessions par rapport à celui qui sera réglé pour les concessions perpétuelles proprement dites, afin, comme je viens de le dire, de déterminer la préférence des familles en faveur d'un mode qui leur présente, à moins de frais, des résultats à peu près équivalents.

Le même article exige que les terrains concédés par périodes trentenaires ne soient repris par la commune que deux années révolues après l'expiration du terme de renouvellement.

Abandon fait aux communes des matériaux non réclamés provenant des tombes et monuments, à l'expiration des concessions. Il en sera de même à l'égard des matériaux provenant des tombes et monuments élevés sur ces terrains. Aux termes de l'article 3 de la loi du 22 novembre—1er décembre 1790, et des articles 539 et 713 du Code civil, ces objets devant revenir au domaine de l'État comme biens vacants et sans maître, j'ai prié M. le ministre des finances de consentir à ce que, vu le peu d'importance de leur valeur en général, ils fussent abandonnés aux communes, pour être employés à l'entretien des cimetières. Mon collègue vient de m'annoncer qu'il a pris, à la date du 18 décembre, une décision conforme à ma demande.

L'exécution de cette décision entraîne deux obligations essentielles que les administrations municipales devront observer soigneusement ; la première, c'est de mettre les familles en demeure, par tous les moyens ordinaires de publicité, d'enlever dans un délai fixé les constructions existantes sur les terrains dont la concession est expirée, et de n'en prendre possession qu'après avis itératif et une année révolue à compter du jour du premier avertissement.

Emploi de ces matériaux. La seconde condition, c'est de ne faire emploi des matériaux provenant des tombes abandonnées que pour l'entretien et l'amélioration des cimetières. Des

raisons de convenance sur lesquelles je n'ai pas besoin d'insister ne permettraient pas qu'ils fussent vendus au profit de la commune pour être employés à un autre usage.

Concessions temporaires. Je n'ai rien de particulier à prescrire relativement aux concessions purement temporaires.

Division des cimetières suivant la nouvelle classification. Mais l'ensemble des dispositions de l'article 3 du nouveau reglement m'amène à vous faire remarquer, Monsieur le Préfet, qu'il importe d'assigner dorénavant, dans chaque cimetière où ces dispositions pourraient être appliquées, une portion de terrain affectée à chacune des trois classes de concessions qu'elles déterminent.

Cette subdivision sera opérée en raison combinée du chiffre de la population, de l'étendue du cimetière et du nombre des concessions de chaque classe supputé selon les besoins présumés.

Les anciennes concessions sont maintenues. Enfin, Monsieur le Préfet, ces dispositions ne statuant que pour l'avenir, il demeure entendu qu'elles n affectent en rien les concessions anciennes qui, bien que faites à des conditions différentes, n'en doivent pas moins être scrupuleusement respectées.

Affectation du produit. Quant à la répartition du produit des concessions entre la commune et les pauvres ou les hospices, il n'est pas inutile d'ajouter que la fixation du tiers, au profit de ces derniers, ne peut être considérée que comme un *minimum*, que le concessionnaire demeure parfaitement libre de dépasser, pourvu toutefois que la commune reçoive au moins la somme qui lui est due aux termes du tarif. A cet égard, il est virtuellement dérogé par le nouveau reglement, en ce qui touche les donations de cette nature, aux dispositions de l'article 1er de l'ordonnance royale du 2 avril 1817. Vous pourrez donc en autoriser l'acceptation, à quelque somme qu'elles s'élèvent. Seulement il conviendra de prescrire, en pareil cas, et comme règle générale, l'emploi en achat de rentes sur l'Etat, au nom de l'établissement charitable, du montant de ces libéralités.

Espaces à ménager autour des terrains concédés. L'article 4, qui statue que le terrain nécessaire aux passages établis autour des concessions devra être fourni par la commune, a pour but de rendre applicable aux emplacements concédés les dispositions de l'article 5 du décret du 23 prairial an XII, relatif à l'espacement des fosses. Cet espacement étant, dans l'un comme dans l'autre cas, prescrit comme mesure d'ordre public, c'était à la commune que devait nécessairement incomber la charge d'y pourvoir.

Remplacement des terrains concédés en cas de translation de cimetière. Vous remarquerez, Monsieur le Préfet, que, par l'article 5, en décidant que, dans le cas de translation d'un cimetière, les concessionnaires n'ont droit qu'au remplacement du terrain qui leur avait été concédé par un autre terrain d'une égale superficie dans le cimetière nouveau, l'ordonnance consacre le principe établi dans ma circulaire du 20 juillet 1841, à savoir, que les concessions faites à titre perpétuel ne constituent point des actes de vente, et n'emportent pas un droit réel de propriété en faveur du concessionnaire, mais simplement un droit de jouissance et d'usage avec affectation spéciale et nominative.

En conséquence de ce principe, qui régit le passé comme l'avenir, les concessions anciennement faites ne peuvent être un obstacle à ce que les cimetières existants, dont la translation serait reconnue nécessaire, soient interdits, et, plus tard, aliénés au profit des communes, dans les délais prescrits par le décret de prairial an XII, sous la seule réserve du remplacement dont parle l'article 5 du nouveau règlement. Mais il en résulte un autre droit pour l'administration: c'est celui de s'opposer à ce que les terrains concédés qui, dépourvus du caractère de la propriété, sont conséquemment inaliénables de leur nature, soient l'objet de ventes ou de transactions particulières, comme on en a vu trop souvent des exemples. J'appelle, Monsieur le Préfet, votre attention vigilante sur un point qui touche aussi directement aux intérêts de la morale et de la décence publique.

Cas d'exhumation et de réinhu-

mation dans un cimetière nouveau. Quant à la prescription qui termine l'article 5, et en vertu de laquelle les restes inhumés dans les terrains concédés doivent être transportés, aux frais de la commune, dans le cimetière nouvellement établi, vous aurez soin de recommander aux administrations locales, d'abord de prendre toutes les mesures nécessaires pour que les familles soient averties, afin que les exhumations et réinhumations soient opérées, s'il est possible, par leurs soins ou avec leur concours ; en second lieu, de veiller à ce que, dans tous les cas, il soit procédé à ces opérations avec tout le respect en même temps qu'avec toutes les précautions de salubrité qu'elles exigent.

A l'égard des frais que les communes auront à supporter dans ce cas, il ne peut être question que des frais matériels, tels que creusement des fosses et transport des restes, et, au besoin, des matériaux des tombes érigées sur les terrains abandonnés, toute dépense accessoire de pompe funèbre ou autre devant rester à la charge des familles.

Police des cimetières. — Inscriptions soumises à l'examen préalable du maire. L'article 6, titre III, veut qu'aucune inscription ne soit placée sur les tombes et monuments funèbres sans avoir été préalablement soumise à l'approbation du maire. C'est l'application généralisée d'une règle de jurisprudence établie par une ordonnance rendue au contentieux à la date du 7 janvier 1842. (Alban-Desbéberts, commune de Betteville). Déjà, et en vertu de l'article 16 du décret du 23 prairial an XII, l'autorité municipale était investie d'un droit absolu de police et de surveillance sur les cimetières qui emportait implicitement celui de *prévenir* les atteintes à la morale publique ou religieuse, à l'ordre et aux lois, qui pourraient résulter des inscriptions de cette nature.

Il faut reconnaître, avec le conseil d'Etat, qu'en pareille matière la plus grande latitude doit être laissée au pouvoir municipal. Une inscription même inoffensive, par cela seul qu'elle pourrait servir de prétexte à des désordres et devenir une occasion de scandale et de trouble, doit pouvoir être interdite : c'est au maire qu'il appartient de juger s'il doit la permettre ou la défendre ; ce qu'il importe de considérer avant tout, ce sont les conséquences qui pourraient résulter de l'autorisation réclamée, et si, abstraction faite de toute intention, les paroles gravées sur une tombe ne seraient pas de nature à provoquer des manifestations contraires au bon ordre et au respect dû aux lieux de sépulture ; conséquences que l'autorité municipale est seule en état d'apprécier.

Établissement des tarifs de concessions remis à l'approbation des préfets. Il me reste à vous entretenir, Monsieur le Préfet, de l'importante innovation introduite par l'article 7, titre IV du nouveau règlement, dans l'instruction et l'homologation des demandes en autorisation d'établir des tarifs de concessions.

Jusqu'à présent, et en conformité de la circulaire ministérielle du 18 août 1837, chacune de ces demandes devait être soumise à la sanction royale. Il en était de même de toute demande de concession individuelle, lorsqu'il n'existait pas de tarif approuvé. Or, cette marche présentait des inconvénients assez graves, tant à cause des retards qui en résultaient pour l'obtention des autorisations réclamées, qu'en raison du surcroît de travail qu'occasionnait pour mes bureaux, et pour le comité de l'intérieur lui-même, l'obligation de préparer et d'examiner des ordonnances spéciales à chaque affaire de ce genre et la plupart du temps exigées pour des concessions d'un prix fort minime. La nouvelle disposition arrêtée a pour but de décentraliser l'action administrative dans ces sortes d'affaires, et de remettre à l'autorité préfectorale le pouvoir d'homologation réservé jusqu'alors à l'autorité souveraine.

Vous aurez donc, Monsieur le Préfet, pour vous conformer à cette disposition, à mettre les conseils municipaux en demeure de vous proposer des tarifs de concessions établis suivant les prescriptions de l'article 3 de l'ordonnance. Ces tarifs seront approuvés par vous pour les communes dont vous réglez les budgets ; vous ne m'adresserez, pour être homologués par le roi, que ceux des villes

dont le revenu excède 100,000 francs.

Il est toutefois entendu que vous n'avez rien à prescrire en ceci d'une manière impérative aux administrations municipales, la loi du 18 juillet 1837 (art. 19, n° 1) laissant aux conseils municipaux l'initiative dans la création des recettes communales de toute nature; mais vous ne négligerez pas de leur représenter qu'il est de leur intérêt bien entendu d'adopter un tarif général qui permette au maire de délivrer dorénavant, sans autre formalité, les concessions qui lui seraient demandées, et dont le produit peut, dans tous les cas, offrir une ressource précieuse aux communes.

En attendant l'approbation de ces tarifs, vous pourrez autoriser, sans recourir à mon intervention, les concessions pour lesquelles des demandes régulières vous seraient soumises.

Les anciens tarifs sont maintenus. J'ajoute enfin que les tarifs, anciennement approuvés par ordonnances royales, continueront d'être exécutoires, à moins que les conseils municipaux n'en votent la modification dans le sens du nouveau règlement.

Fixation du rayon de servitude aux abords des cimetières. Vous aurez sans doute remarqué, Monsieur le Préfet, que la nouvelle ordonnance garde le silence sur un point important que ma circulaire du 20 juillet 1841 avait signalé à l'attention des conseils généraux, et qui a donné lieu, de leur part, à des propositions très-diverses : je veux parler de la distance à observer, pour la construction des habitations et le creusement des puits, aux abords des cimetières transférés, distance portée à 100 mètres par un décret du 7 mars 1808, tandis que celui du 23 prairial an XII exige seulement que les nouveaux cimetières soient éloignés de 35 ou 40 mètres des enceintes habitées.

Il ressort de la discussion que cette question a soulevée, tant dans le sein de la commission qu'au conseil d'État, deux solutions également dignes de remarque : la première, c'est que, suivant ce que constatent les observations de la science, la distance de 35 ou 40 mètres satisfait pleinement aux intérêts de salubrité, en vue desquels statue l'article 2 du décret de prairial an XII, relatif à l'éloignement des cimetières des lieux habités; la seconde, c'est qu'un décret réglant une matière d'ordre public et ayant force de loi (et celui du 7 mars 1808 a ce double caractère) ne peut être valablement abrogé ni modifié que par une disposition législative, encore bien qu'il ne s'agisse, comme dans le cas présent, que d'en restreindre l'application au profit des intérêts privés.

Il faut donc considérer les dispositions des deux décrets sur le point dont il s'agit comme toujours subsistantes, malgré l'espèce de contradiction qu'elles semblent présenter, et conséquemment comme s'étendant à toutes les communes sans distinction, en vertu de l'article 1er de l'ordonnance du 6 décembre.

Mais, dans la pratique, il y a une distinction essentielle à observer. Ainsi, pour la plupart des cas, et à moins de circonstances tout à fait exceptionnelles qu'on ne saurait prévoir, lorsqu'une commune a satisfait à l'obligation que lui impose le décret de l'an XII, et qu'elle a transporté son cimetière à 35 ou 40 mètres de ses murs, il ne serait ni juste ni d'ailleurs vraiment utile d'étendre les prohibitions prononcées par le décret du 7 mars 1808 sur un rayon de 100 mètres, du côté des habitations que la translation du cimetière à la distance légale a dû avoir pour effet d'exonérer de toute servitude; c'est donc seulement du côté des terrains non bâtis que doivent porter les prohibitions qui ont pour objet non-seulement de garantir la salubrité publique, mais de ménager, autour des cimetières transférés, une zone de terrains libres qui en facilite l'agrandissement, s'il était, plus tard, reconnu nécessaire.

Je vous rappelle, au surplus, Monsieur le Préfet, que, dans tous les cas, aux termes du décret du 7 mars 1808, ces prohibitions ne sont pas absolues et qu'elles se bornent à la défense d'élever des habitations ou de creuser des puits sans une autorisation préalable, dont il vous appartiendra toujours d'apprécier l'opportunité.

Veuillez, je vous prie, donner toute votre attention aux prescriptions contenues dans la présente circulaire, et me tenir informé des mesures que vous aurez prises pour en assurer l'exécution (1).

---

(1) Il nous a paru superflu de reproduire ici diverses circulaires émanées de la section des communes en 1843 et 1844, qui n'ont point d'intérêt au point de vue de l'application des principes administratifs. De ce nombre sont celles des 15 juin et 19 juillet 1843, sur la réorganisation du service des gardes champêtres, que nous avons mentionnée à la page 48 du corps de l'ouvrage ; une autre instruction à la date du 15 mars 1844, concernant les modifications apportées aux règles existantes sur les coupes de bois par une ordonnance du 2 février précédent ; cette ordonnance, ainsi que nous l'avons dit à la note de la page 244, ayant été rapportée par celle de 16 juillet suivant ; enfin une autre circulaire du 20 juin 1844, portant demande de divers renseignements destinés à éclairer les délibérations de la commission des intérêts communaux instituée au ministère de l'intérieur, comme nous l'avons annoncé page 18.

FIN DU SUPPLÉMENT.

TABLE DES CHAPITRES.

FIN DE LA TABLE DES CHAPITRES.

TABLE DE L'APPENDICE.

Pages.

TABLE

ALPHABÉTIQUE DES MATIÈRES

CONTENUES

DANS LE CORPS DE L'OUVRAGE.

A.

D.

E.

F.

G.

H.

I.

J.

L.

M.

P.

V.

FIN DE LA TABLE ALPHABÉTIQUE.